



A escolha apesar da (in)comensurabilidade

Laura Centemeri, José Maria Castro Caldas

► To cite this version:

Laura Centemeri, José Maria Castro Caldas. A escolha apesar da (in)comensurabilidade: Controvérsias e tomada de decisão pública acerca do desenvolvimento territorial sustentável. 2013. hal-01054935

HAL Id: hal-01054935

<https://hal.science/hal-01054935>

Submitted on 11 Aug 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

A escolha apesar da (in)comensurabilidade

Controvérsias e tomada de decisão pública
acerca do desenvolvimento territorial sustentável

PTDC/CS-ECS/099630/2008

Coordenadores:

Laura Centemeri
José Castro Caldas

2013



A escolha apesar da (in)comensurabilidade

Controvérsias e tomada de decisão pública acerca do
desenvolvimento territorial sustentável

PTDC/CS-ECS/099630/2008

Equipa de investigação:

Ana Cordeiro Santos

Ana Costa

Ana Raquel Matos

João Rodrigues

João Tolda

José Castro Caldas (coord)

José Reis

Laura Centemeri (coord)

Luís Francisco Carvalho

Manuela Gervasi

Maria de Fátima Ferreiro

Maria Eduarda Gonçalves

Ricardo Coelho

Rita Calvário

Rita Serra

Tiago Santos Pereira

Vasco Barroso Gonçalves

Vítor Neves

Índice

Introdução	1
Capítulo 1. A incomensurabilidade dos valores e a decisão pública	13
Capítulo 2. O problema dos custos sociais	48
Capítulo 3. Por um preço na natureza para a preservar? Contradições, dilemas e conflitos em torno da extração de petróleo no Equador	70
Capítulo 4. Valores em colisão e decisão pública: o caso da barragem de Foz Tua	101
Capítulo 5. Um aeroporto “mal” ou “bem” pensado? Perícia, “necessidade” e incomensurabilidade no conflito sobre a expansão do aeroporto de Milão-Malpensa	125
Capítulo 6. Uma controvérsia inacabada: um aeroporto sem país, o Novo Aeroporto de Lisboa	163
Capítulo 7. Notas conclusivas	211

Introdução

Grandes projetos como aeroportos, barragens e vias de comunicação têm enormes impactos económicos, financeiros, ambientais, na vida das comunidades diretamente afetadas e na organização territorial. Esses impactos distribuem-se normalmente de forma assimétrica: o que conta como um benefício, de um dado ponto de vista, pode ser um custo noutra perspetiva. Normalmente, os interesses dos atores divergem, e os valores envolvidos, conflituam. Por isso mesmo as decisões públicas que dizem respeito a projetos, planos e programas com efeitos significativos na economia, no território e no ambiente são sempre palcos de controvérsias públicas.

Estas controvérsias são invariavelmente carregadas de incertezas normativas (acerca do que é importante e deve ser valorizado) e incertezas epistémicas (acerca da natureza e da extensão das consequências da ação). As decisões devem traduzir na prática o objetivo de desenvolvimento territorial sustentável – um princípio de ação pública que requer a composição de diferentes e frequentemente contrastantes definições de bens comuns a perseguir. No entanto o conceito de “desenvolvimento sustentável” não contém qualquer indicação sobre como esta composição deve ser alcançada, deixando espaço para vários arranjos variados e dependentes do contexto.

A deliberação e a tomada de decisão pública em democracia, o modo como dimensões de valoração e interesses à partida conflituais se devem agregar ou compor para a produção de uma escolha, é concebida de forma distinta por diferentes tradições, correntes de pensamento e autores. Isto é, também quanto ao modo como as decisões públicas devem ser produzida, existe controvérsia.

Este projeto explorou dispositivos (instrumentos e procedimentos) de tomada de decisão e o papel que desempenham no modo como os conflitos entre valores (incomensuráveis) são geridos nos processos de tomada de decisão pública a respeito de projetos com impactos importantes no ambiente.

Em particular, investigou o modo como estes dispositivos (instrumentos e procedimentos) lidam com a incomensurabilidade e a “dificuldade moral”, assim como com a incerteza epistémica que caracteriza as questões ambientais.

O projeto evoluiu uma exploração teórica acerca do modo como os conflitos de valores, a (in)comensurabilidade e a tomada de decisão pública são concebidos em diferentes tradições teóricas (na filosofia, na sociologia e na economia) e a construção de um quadro teórico capaz de orientar a análise empírica e de proporcionar uma interpretação das controvérsias públicas e dos processos de tomada de decisão pública respeitantes a megaprojetos.

Na sua vertente empírica o projeto envolveu a análise de três controvérsias: construção da Barragem de Foz Tua; localização do novo aeroporto de Lisboa; e alargamento do aeroporto de Milão (Malpensa).

A exploração teórica e empírica levada a cabo neste projeto foi orientada para uma análise crítica quer da influência dos dispositivos de tomada de decisão sobre os processos de tomada de decisão pública em controvérsias sociotécnicas, quer das vantagens e inconvenientes dos modos específicos como eles ajudam a lidar com a incerteza normativa e epistémica.

O objetivo do projeto, tal como foi assumido à partida, não era propor um modelo formal de tomada de decisão em controvérsias sociotécnicas que envolvem conflitos de valor e incomensurabilidade, mas compreender melhor o modo como os dispositivos de apoio à tomada de decisão condicionam os processos de tomada de decisão pública. O projeto constituiu, ainda, como objetivo, a tradução dos resultados da pesquisa na definição de algumas características de instrumentos e procedimentos que podem contribuir para transformar a incomensurabilidade numa oportunidade para o debate democrático a respeito dos objetivos comuns e dos meios para os realizar.

Atividades desenvolvidas no projeto

O projeto foi estruturado em torno de duas linhas de investigação principais: uma exploração teórica sobre os conflitos de valores, a incomensurabilidade e tomada de decisão pública; e estudos de caso de três controvérsias: (a) a localização do novo Aeroporto de Lisboa, (b) a extensão do Aeroporto de Milão, (c) a construção da Barragem de Foz-Tua.

A primeira linha de investigação decorreu nos dois primeiros anos do projeto (tarefa 1: Técnicas monistas e pluralistas de apoio à tomada de decisão). A

segunda linha de decorreu no segundo e terceiro ano (tarefa 2: A decisão apesar da incomensurabilidade; tarefa 3: O uso de dispositivos para apoiar a tomada de decisão pública em controvérsia). As duas tarefas finais (tarefa 4: Implicações de política; tarefa 5: Avaliação e disseminação) decorreram na fase final do projeto e só poderão ser dadas por concluídas com a edição em livro já em 2014 (coleção CES – Almedina) dos resultados do projeto.

Tarefa 1: Técnicas monistas e pluralistas de apoio à tomada de decisão

Esta tarefa foi concebida “para clarificar os traços distintivos das abordagens monistas e pluralistas à questão da incomensurabilidade na tomada de decisão pública” a partir de dois focos principais: (a) estudo da análise custo-benefício, das origens aos seus desenvolvimentos mais recentes, com o objetivo de clarificar os seus pressupostos normativos; (b) análise dos principais desafios às abordagens monistas, nomeadamente a análise custo-benefício.

Na realidade a tarefa veio a cumprir um objetivo mais abrangente: proceder a uma clarificação conceptual e dotar o projeto de um quadro teórico coerente, à luz do qual pudessem ser abordados os casos a escrutinar (ver capítulos 1 e 2 deste relatório). Esse quadro teórico procura integrar tradições intelectuais diversas, nomeadamente o pragmatismo, a economia institucionalista e a sociologia pragmática. Parte desta investigação, nomeadamente a mais orientada para a discussão da forma como a objetividade é concebida na economia e noutras ciências sociais veio a ser publicada em *Facts, Values and Objectivity in Economics*, volume editado por membros da equipa do projeto e publicado pela Routledge em 2012.

O estudo da análise custo benefício e dos principais desafios às “estratégias monistas” acabou por ser subsumido no objetivo mais abrangente. Esta tarefa acabou por abarcar também o estudo de um tópico mais preciso – os diversos significados das transações monetárias relacionadas com valores ambientais – a partir da análise do caso Yasuni no equador (ver capítulo 3 deste relatório).

Tarefa 2: A decisão apesar da incomensurabilidade

Esta tarefa tinha como objetivo explorar “os modos como os indivíduos e os grupos lidam com, e gerem, a incomensurabilidade e os conflitos de valores

que ocorrem na prática”. A tarefa, no seu desenho inicial, recorria ao método experimental.

As dúvidas suscitadas quanto à adequação do método experimental a este objeto, decorrentes da constatação da importância de fatores contextuais dificilmente replicáveis em laboratório, levaram a equipa do projeto a reconfigurar esta tarefa. Em face da dificuldade suscitada pareceu preferível à equipa recorrer ao estudo de mais um caso – a controvérsia em torno da construção da barragem de Foz Tua. De facto, a controvérsia tinha assumido durante o curso do projeto um novo impulso e isso tornava possível acompanhá-la em “tempo real”, comunicando com os atores implicados e observando os seus discursos e comportamentos.

Com o foco nos “modos como os indivíduos e os grupos lidam com, e gerem, a incomensurabilidade e os conflitos de valores” partiu-se então para o terreno do Tua (ver capítulo 4 deste relatório).

Tarefa 3: O uso de dispositivos para apoiar a tomada de decisão pública em controvérsias

Esta tarefa foi concebida para abarcar os dois casos de controvérsias públicas relacionadas com um tipo particular de megaprojeto – a construção e o alargamento de aeroportos. Os casos selecionados foram o da localização do novo aeroporto de Lisboa e o do alargamento do Aeroporto de Malpensa, Milão, Itália.

Estes estudos de caso, cujos resultados são reportados nos capítulos 5 e 6 deste relatório, envolveram um extenso trabalho de análise documental (literatura sobre os casos, documentos oficiais e estudos, jornais), análise de locais na internet, entrevistas com atores relevantes.

O trabalho realizado nesta tarefa, construiu a base para uma análise comparativa de dois casos que se desenrolam em países com traços distintivos nas suas culturas políticas.

Tarefa 4: Implicações de política

A principal contribuição deste projeto, de acordo com a candidatura submetida, “era uma compreensão mais adequada do modo como dispositivos de apoio à

tomada de decisão pública abordam as questões da incomensurabilidade em situações de incerteza normativa e epistémica”. Em conformidade esta tarefa propunha-se não “propor um modelo formal de tomada de decisão susceptível de ser utilizado em controvérsias sociotécnicas”, mas antes “assinalar algumas das características de dispositivos (instrumentos e procedimentos) mais adequados para ajudar a transformar a incomensurabilidade numa oportunidade de debate democrático a respeito dos objetivos (e dos meios de ação)”.

Na conclusão deste relatório sintetizam-se os principais resultados da investigação e traduzem-se esses resultados em indicações acerca das características dos dispositivos acima referidas.

Tarefa 5: Avaliação e disseminação

A tarefa final do projeto era dedicada à avaliação e disseminação dos resultados da investigação.

A avaliação dos resultados ocorreu em três momentos chave em que a equipa do projeto pode beneficiar da presença dos consultores internacionais, Clive Spash e John O’Neil: durante 2nd CES “Critical Economics” Summer School: Environmental Values and Public Policies (Lousã, 12 a 15 de julho de 2011); no 4th International Seminar on the Foundations of Economics "Value Conflict, Decision-Making and Public Action" (CES, Coimbra, 15-16 de junho de 2012); e no seminário internacional de encerramento do Becom, “Values in Conflict: Megaprojects, environment and territory (28 de setembro de 2013, CES-Coimbra).

As atividades de disseminação incluíram seminários e sessões especiais em conferências, inúmeras comunicações de membros da equipa do projeto em conferências e seminários e as publicações que de seguida se especificam.

Seminários e Escolas de Formação

- Sessão Especial “Beyond Incommensurability: Incommensurability, commensuration and public decision”, na Conferência Internacional “The Revival of Political Economy: prospects for sustainable provision”, Coimbra, 21-23 outubro 2010. Oradores: Laura Centemeri (CES), Maria Eduarda Gonçalves,

Maria de Fátima Ferreiro, Ana Costa (Dinâmia-CET/ISCTE-IUL), William Davies (Institute for Science Innovation & Society, University of Oxford), Rita Samiolo (London School of Economics and Political Science), Daniel Neves e João Arriscado Nunes (CES).

- Seminário “What does intergenerational justice require, substantively and procedurally?”, 8 novembro 2010, CES Lisboa, com Axel Gosseries (Université de Louvain - UCL). Discussão com Laura Centemeri (CES) e Mathias Thaler (CES).
- Seminário “O ambiente como bem comum: experiências de conflito, acção colectiva e decisão pública”, Lisboa 18 dezembro 2010. Oradores: Gonzalo Gamboa (ICTA Barcelona), Gualter Barbas Baptista (CENSE FCT/UNL), Sofia Bento (SOCIUS-ISEG Lisboa).
- Sessão especial “Decision-making on megaprojects: contested numbers, contested democracy”, Conferência da European Society for Ecological Economics, Istanbul, 14-17 junho 2011.
- 2nd CES “Critical Economics” Summer School: Environmental Values and Public Policies, Lousã, 12-15 julho 2011. Oradores: Clive Spash (WU Vienna University of Economics and Business), John O'Neill (School of Social Sciences - University of Manchester), Laurent Thévenot (École des Hautes Études en Sciences Sociales), José Castro Caldas, João Rodrigues e Ricardo Coelho (CES).
- 4th International Seminar on the Foundations of Economics "Value Conflict, Decision-Making and Public Action", CES, Coimbra, 15-16 junho 2012. Oradores: Clive Spash (WU Vienna University of Economics and Business), John O'Neill (School of Social Sciences - University of Manchester), José Castro Caldas, Laura Centemeri, Ricardo Coelho, Tiago Santos Pereira, Ana Raquel Matos, José Reis (CES), Ana Costa, Maria de Fátima Ferreiro, Luís Francisco Carvalho (ISCTE-IUL).
- Seminário internacional de encerramento do Becom, “Values in Conflict: Megaprojects, environment and territory, 28 setembro 2013, CES-Coimbra, oradores: Clive Spash, Vitor Neves, José Castro Caldas, Ricardo Coelho, John O'Neill, Laura Centemeri, Tiago Santos Pereira, Ana Raquel Matos, Ana Costa, José Reis e Laura Centemeri.

Comunicações em eventos científicos

- Costa, A. “How to manage sustainability? Some insights toward public decision making?”, International Coimbra Conference The Revival of Political Economy: Prospects for Sustainable Provision?, October 21-23, 2010.
- Centemeri, L. “Incommensurability: an object for social sciences?”, International Conference The Revival of Political Economy: Prospects for Sustainable Provision?, CES, Coimbra, October 21-23, 2010.
- Ferreiro M., M.E. Gonçalves, A. Costa, “Conflicting values and public decision: the Foz Côa case”, International Conference The Revival of Political Economy: Prospects for Sustainable Provision?, CES, Coimbra, October 21-23, 2010.
- Gonçalves, V., “Aspects of economics and management in precautionary environmental decision, International Conference The Revival of Political Economy: Prospects for Sustainable Provision?”, CES, Coimbra, October 21-23, 2010.
- Neves, V. , “A análise dos custos sociais em K. W. Kapp e Ronald Coase: duas perspectivas sobre a Economia e a interdisciplinaridade”, Workshop "Economia e Interdisciplinaridade(s)", Auditório da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil, 29-30 abril 2010.
- Neves, V., “Social costs revisited: a comparison of Ronald Coase and Karl William Kapp”, International Conference "The Revival of Political Economy: Prospects for sustainable provision", Coimbra, 21-23 outubro 2010.
- Centemeri, L., “Les conflits sur l’extension de l’aéroport de Malpensa : expertise, nécessité, alternative”, Seminar “De l’alerte au conflit, la sociologie argumentative et la balistique des causes collectives”, EHESS, Paris (France), 20 May 2011.
- Centemeri, L.; Gervasi, M. , “A 'bad' or a 'well' thought out airport? Expertise and 'necessity' in the controversy over Malpensa expansion”, 9th International Conference of the European Society for Ecological Economics, Bogaziçi University, Istanbul, 14-17 junho 2011.
- Centemeri, L., “Les conflits sur l’extension de l’aéroport de Malpensa (Milan, Italie): décision publique, expertise et incommensurabilité(s)”, Seminar SOCIOCIRAD, CIRAD, Montpellier (France), 3 October 2011.

- Centemeri, L. “Entre expertises et émotions: les controverses relatives à l’extension de l’aéroport de Milan Malpensa”, Seminar CHERPA, IEP, Aix en Provence (France), 9 February 2012.
- Gonçalves, V., “The Alqueva Multipurpose Project: A Case of controversial public decision process”, 9th International Conference of the European Society for Ecological Economics, Bogaziçi University, Istanbul, 14-17 junho 2011.
- Coelho, R., “Carbon emissions commensuration as a source of social conflict, NatureTM Inc? Questioning the Market Panacea in Environmental Policy and Conservation”, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam, 30 junho-2 julho 2011.
- Coelho, R., “Questioning carbon commensuration: some emissions are more equal than others”, 9th International Conference of the European Society for Ecological Economics, Bogaziçi University, Istanbul, 14 a 17 de Junho 2011.
- Coelho, R., “Emissões de carbono: comensuração como fonte de conflito social”, 30 Seminário CES sobre os Fundamentos da Economia: Onde pára o Mercado?, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 27 a 28 de Maio 2011.
- Ferreira, M.F.; Gonçalves, M. E.; Costa, A., “Conflicting values and public decision: the Foz Côa case”, 9th International Conference of the European Society for Ecological Economics, Bogaziçi University, Istanbul, 14 a 17 de Junho 2011.
- Centemeri, L. “What orders of worth don’t say about why the environment is valuable to us. Environmental valuation, “constitutive incommensurability” and the “vertical pluralism” of regimes of engagement”, 36 KONGRESS DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR SOZIOLOGIE, 2013.
- Centemeri, L. “Reframing incommensurability in environmental valuation: from value pluralism to the plurality of engagements with the world”, International Conference, “Embeddedness and Beyond: Do Sociological Theories Meet Economic Realities?”, Moscow, 25-28 October 2012.
- Centemeri, L. “Environment as ‘nature’, environment as ‘place of dwelling’. Plural modes of engagement in environmental mobilisations”, international workshop “To Engage or to Disobey? Different Approaches of

Social Protest & Mobilization”, Taipei, 12 October 2012.

- Centemeri, L., “Reframing incommensurability in environmental valuation: from value pluralism to the plurality of engagements with the world”, 4th CES International Seminar on the Foundations of Economics “Value Conflict, Decision-Making and Public Action”, Coimbra, 15-16 Junho 2012.
- Caldas, J. M.; Gonçalves, V., “Amartya Sen’ Defence of Cost Benefit Analysis: a commented presentation”, 4th International Seminar on the Foundations of Economics “Value Conflict, Decision-Making and Public Action”, CES, Coimbra, 15-16 Jun 2012.
- Gonçalves, V., “The Alqueva dam multipurpose project: a case of strategic public decision-making process”, IV Encontro Luso-Brasileiro de Estratégia e I Congresso Ibero-Americano de Estratégia, ISCTE-IUL, Lisboa, 12-13 Nov 2012.
- Caldas, J. C., “How rational is rational choice?”, Dialogues: Science, Technology and Society, Joint Meeting CIES | IN /IST, The Role of Values in Decision Making: perspectives from neurosciences, machine learning and economics, 5 de Abril, 2013.
- Costa, A., “Value Conflict and the Problem of Rationality: insights from the history of social and economic ideas”, 4th International Seminar on the Foundations of Economics “Value Conflict, Decision-Making and Public Action”, CES, Coimbra, 15-16 Jun 2012.
- Coelho, R., “Social costs and (in)commensurability in social sciences: A review”, 4th International Seminar on the Foundations of Economics “Value Conflict, Decision-Making and Public Action”, CES, Coimbra, 15-16 Jun 2012.
- Neves, V., “On K. William Kapp’s quest for a social economics: the theory of social value”, comunicação apresentada na 24th EAEPE Annual Conference 2012 – Economic Policy in Times of Crisis, Kraków University of Economics, Cracóvia (Polónia), 18 a 21 de Outubro de 2012.
- Neves, V. “À procura de padrões de medida alternativos: dos mínimos sociais de Kapp às ‘capabilities’/‘functionings’ de Sen”, comunicação apresentada no Seminário Luso-Brasileiro de Economia Política: Que bem-estar? Regimes de estado social, concepções e medidas, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 11 a 12 de Outubro 2012.
- Neves, V. "Social costs revisited: Pigou, Coase and Kapp", comunicação

apresentada no 14th World Congress of Social Economics: “Towards an Ethical Economy and Economics”, University of Glasgow, Glasgow, Scotland, UK, 20 a 22 de Junho de 2012.

- Neves, V. “Beyond the ‘measuring rod of money’: K. William Kapp’s contribution to a theory of social value”, comunicação apresentada no 4th CES International Seminar on the Foundations of Economics: Value Conflict, Decision-Making and Public Action, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 15 a 16 de Junho de 2012.
- Centemeri, L., “Environmental compensations and the problem of “constitutive incommensurability”: a sociological analysis”, European Society of Ecological Economics Conference, Lille, França, 18-22 Junho 2013
- Neves, V., “ ‘Felicidade’ e ‘Vida Boa’: a abordagem das capacidades”, comunicação apresentada no I Fórum da Felicidade, painel "Felicidade, well-being e welfare: A Teoria e a Política Económica, ISEG, Lisboa, 20 de Março de 2013.
- Coelho, R., "The high cost of cost-efficiency: A critique of carbon trading", European Society of Ecological Economics Conference, Lille, França, 18-22 Junho 2013.

Publicações

Artigos em revistas científicas

- Costa, A.; Castro Caldas, J.M., *Claiming Choice for Institutional Economics*, Journal of Economic Issues, 45, pp. 665-684, 2011.
- Coelho, Ricardo Sequeiros, "Questionando a comensuração do carbono: Algumas emissões são mais iguais que outras", Revista Crítica de Ciências Sociais, 95, pp. 69-83, 2011.
- Ferreira, M. Fátima, M. E. Gonçalves, A. Costa "Conflicting values and public decision: the Foz Côa case", Ecological Economics, 86, pp. 129-135, 2013.
- Gonçalves, Vasco, "Critical approach of the use of economic models in precautionary risk management", The European Journal of Risk Regulation, 3, pp. 335-344, 2013.
- Centemeri, Laura., "L’aeroporto nel parco", Zapruder, 30, 2013.

Capítulos em livros

- Santos, A. "The facts and values of experimental economics" in J. Caldas and V. Neves (eds.) *Facts, Values and Objectivity in Economics*, London: Routledge 2012.
- Centemeri, Laura. The Contribution of Sociology of Quantification to Discuss Objectivity in Economics, in J. Caldas and V. Neves (eds.) *Facts, Values and Objectivity in Economics*, London: Routledge 2012.
- Caldas, José.C.; Neves, Vitor. "Introduction: the issues at stake", in J.C. Caldas, V. Neves (eds.), *Facts, Values and Objectivity in Economics*, London: Routledge, 2012.
- Caldas, J.C.; Neves, V. "The meaning of objectivity: what can we learn from Robbins and Myrdal", in J.C. Caldas, V. Neves (eds.), *Facts, Values and Objectivity in Economics*, London: Routledge, 2012.
- Neves, V. "A análise dos custos sociais em Ronald Coase e K. William Kapp: duas perspectivas sobre a Economia e a interdisciplinaridade", in C. L. Kerstenetzky e V. Neves (org.), *Economia e interdisciplinaridade(s)*. Coimbra: Edições Almedina, pp. 125-147, 2012.
- Gonçalves, Maria Eduarda, "Risco e Estado em Portugal: da gestão de crises à regulação de processos", in J. M. Mendes e P. Araújo (org.), "Os Lugares (Im)possíveis da Cidadania, Estado e Risco Num Mundo Globalizado", Coimbra, Almedina, pp. 235-252, 2012.
- José, Castro Caldas, "A objetividade nas ciências sociais: Gunnar Myrdal e o último dogma do empirismo", in Kerstenetzky, Celia e Vitor Neves (Orgs.), *Economia e Interdisciplinaridade(s)*, Coimbra: Almedina, 2012.

Livros

- Caldas, José Castro e Neves, Vitor (Orgs.), *Facts, Values and Objectivity in Economics*, London: Routledge, 2012.
- Kerstenetzky, Celia. L.; Neves, Vitor. (orgs.), "Economia e interdisciplinaridade(s)". Coimbra: Edições Almedina, 2012.

Artigos submetidos a revistas internacionais

- Laura Centemeri, "Reframing problems of incommensurability in environmental conflicts through pragmatic sociology. From value pluralism to the plurality of modes of engagement with the environment". Aceite Environmental Values.
- Ricardo Coelho, "The High Cost of Cost-Efficiency: A Critique of Carbon Trading", em revisão (Environmental Values).
- Ana Costa, José Castro Caldas, Ricardo Coelho, Fátima Ferreiro e Vasco Gonçalves, "Colliding values and public decision-making: the case of the Foz Tua dam". Em revisão (Environmental Values).

Do ponto de vista da disseminação é de assinalar ainda, a publicação, em 2014, na coleção CES Almedina do livro *Valores em conflito: Megaprojetos, ambiente e território*. Com este livro pretende-se chegar senão ao “grande público” a um público académico, profissional e ativista de movimentos ambientais que mais diretamente tem experimentado os conflitos de valores e a dificuldade da escolha em controvérsias públicas que envolvem valores ambientais.

Objetivos atingidos

No balanço realizado na avaliação do Seminário de encerramento do projeto a equipa sublinhou em particular: (a) os avanços conseguidos no diálogo e integração de correntes teóricas aparentemente díspares, nomeadamente, o pragmatismo, a economia institucionalista e a sociologia pragmática; (b) o contributo que a perspetiva teórica daqui emergente deu à abordagem dos casos em análise; (c) o contributo do trabalho empírico para o esclarecimento e enriquecimento do quadro teórico de partida e (d) as indicações proporcionadas pela investigação para a definição de características desejáveis de dispositivos de apoio à deliberação.

Quanto aos aspetos menos bem-sucedidos a equipa assinalou: (a) a incompletude da abordagem comparativa dos casos dos aeroportos de Milão e Lisboa; (b) a insuficiente tradução prática das implicações genéricas quanto a dispositivos de apoio à deliberação.

Capítulo 1

A incomensurabilidade dos valores e a decisão pública

Laura Centemeri, José Castro Caldas

1. Introdução

“Incomensurabilidade” é um termo, ou antes um problema, que foi identificado e pela primeira vez discutido no campo da filosofia a partir de duas abordagens distintas.

A primeira abordagem entende a incomensurabilidade como intraduzibilidade. Quando os valores, as normas, as convenções e as práticas de um grupo são ininteligíveis para outro grupo social, separado do primeiro pela cultura ou o tempo histórico, os valores, as normas, convenções e práticas de ambos os grupos são ditas incomensuráveis. A incomensurabilidade, segundo Kuhn, pode ocorrer entre paradigmas científicos, significando ausência de correspondência entre proposições de distintos paradigmas científicos. A incomensurabilidade, entendida como intraduzibilidade, é uma forma “semântica” de incomensurabilidade (D’Agostino, 2000).

A segunda, concebe a incomensurabilidade como impossibilidade, ou dificuldade, de reduzir todos os valores, ou dimensões de valoração, a uma métrica subjacente ou sobrejacente a todos eles, de forma a permitir uma agregação dos múltiplos valores numa dimensão única de valoração. Esta, segundo D’Agostino (2000), é uma forma “pluralista” de incomensurabilidade. O utilitarismo de Bentham é a mais influente das doutrinas sociais que excluem a incomensurabilidade e postulam a comensurabilidade dos valores implicados na ação humana, individual e coletiva. Do ponto de vista de Bentham, a *felicidade*, ou a *utilidade*, entendidos como prazer ou ausência de dor, seriam o único valor a que todos os outros poderiam ser reduzidos.

Neste capítulo confrontamo-nos com as questões da incomensurabilidade e da comensuração quer na acessão semântica, quer na acessão pluralista e com a possibilidade de por em relação os diversos tipos de comensurabilidade,

estabelecendo um significado que os abarque conjuntamente. Partimos, nesta introdução, de uma breve consideração dos problemas mais salientes suscitados pela incomensurabilidade e a comensuração.

Na medida em que impediria as comparações entre objetos de escolha e, portanto, a própria escolha racional, a incomensurabilidade é apercebida como um problema.

O que é e não é um comportamento apropriado? Grupos sociais diferentes podem avaliar e julgar os comportamentos à luz de valores distintos. O que para um é repugnante para outro pode ser apropriado. Qual de duas teorias científicas é superior? Na medida em que não haveria uma realidade externa fixa, independente do enquadramento conceptual de cada paradigma científico, não haveria critério para comparar as teorias por referência ao seu poder explicativo ou preditivo. Qual dos objetos de escolha, por exemplo bens de consumo alternativos, é preferível? Se os objetos de escolha forem avaliados à luz de múltiplos critérios, ou valores, A pode ser preferido a B, num subconjunto dos critérios, e B preferido a A, noutra subconjunto, e possivelmente indiferente, num terceiro subconjunto. Se os múltiplos valores puderem ser reduzidos a um valor único, sub ou sobrejacente – seja prazer, felicidade, ou utilidade – e uma medida deste valor for atribuída a cada critério de valoração em A e B, será possível determinar o valor de cada alternativa de escolha, agregando (somando, por exemplo) os valores de cada critério em cada uma das alternativas. Uma vez obtido o valor agregado de cada uma, A e B podem ser comparados, isto é, passa a ser possível determinar se A é preferível a B, se B é preferível a A, ou se A e B são indiferentes. Contudo se a redução a uma métrica única não for possível, isto é, se os critérios de avaliação ou valores forem incomensuráveis, A e B podem ser incomparáveis: por um lado (quanto a certos critérios) A é melhor que B, mas por outro lado (quanto a outros critérios), B é melhor que A.

No caso da tomada de decisão coletiva, diferentes pessoas implicadas no processo de decisão podem valorizar aspetos diferentes das alternativas presentes para escolha, ou valorizar os mesmos aspetos mas de modo diverso. Será possível atribuir um valor agregado que exprima uma preferência social a

estados sociais alternativos que se espera poderem resultar de uma decisão coletiva? Segundo Bentham “a maior felicidade do maior número” deveria ser o critério vigente na tomada de decisão pública¹. Implementar este critério, para escolher entre os estados sociais A e B requereria o conhecimento da felicidade de cada indivíduo na sociedade, no caso de A ser realizado e no caso de B prevalecer, a adição das felicidades individuais, para a determinação do valor de cada um dos estados sociais, a comparação desses estados à luz do seu valor de felicidade agregada, e a seleção da que tivesse um valor de felicidade total mais elevado.

Contudo, se os critérios de valoração das diferentes pessoas não puderem ser reduzidos a uma mesma métrica, ou se a felicidade de diferentes pessoas não for agregável, será impossível atribuir um valor a cada um dos estados sociais e pode ser impossível compara-los.

A incomparabilidade é um dos espectros que assombra a “teoria da decisão racional”, levando a interdizer a incomensurabilidade e a excluí-la como instância de irracionalidade. Em face da incomparabilidade, esta teoria assume que o decisor ficaria bloqueado, incapaz de escolher e de agir, ou sujeito a impulsos “irracionais”. A tomada de decisão coletiva, de acordo com a mesma teoria, com indivíduos incapazes de comunicar ou irreduzíveis nas suas valorações conflituais, seria nada mais do que uma questão de poder e força bruta, não de razões e de justificações articuladas e partilhadas.

Contudo a comensurabilidade e a comensuração, postuladas pela teoria da decisão racional, não suscita dificuldades menores. O critério “da maior felicidade para o maior número” de Bentham aplicado à tomada de decisão coletiva, assume a comensurabilidade interpessoal, isto é, a possibilidade de agregar a felicidade ou a utilidade de diferentes indivíduos e a legitimidade de *trade-offs* interpessoais. Se a soma das utilidades para o estado social A e B for idêntica, com um grupo muito feliz e outro muito infeliz a respeito de A, com a situação inversa no estado social B, o quadro conceptual de Bentham conduz à conclusão de que existe na sociedade indiferença entre os estados sociais A e B.

¹ A maior felicidade total não implica necessariamente a felicidade do maior número. A discussão que segue retém como critério apenas a soma das felicidades, ou utilidades, na sociedade.

Contudo, pode acontecer que aqueles que ficam menos felizes com uma das alternativas sejam os mesmos que há partida já se encontram mais privados de felicidade. A indiferença, neste caso, envolve insensibilidade à injustiça – indiferença moral. O critério de Bentham é efetivamente insensível à justiça distributiva.

A indiferença moral pode também ocorrer como um problema no quadro da tomada de decisão individual. No quadro do utilitarismo um empate entre alternativas de escolha também pode ocorrer para o decisor individual. Isso acontece, por exemplo, se as alternativas A e B tiverem o mesmo nível de utilidade, com a alternativa A especialmente valorada no critério 1 (V1) e a alternativa B especialmente valiosa do ponto de vista do critério 2 (V2). Comparando A e B na linguagem do utilitarismo diríamos que o alto V2 da alternativa B, “compensa” o seu baixo V1, tornando-a tão boa como A. Um *trade-off* entre V1 e V2 é desta forma assumido, como se estes critérios ou valores fossem mercadorias, por exemplo, itens de um cabaz de compras. No caso do cabaz de compras a comensurabilidade não parece problemática. No entanto, V1 e V2 podem também ser bens cujo valor reside precisamente no facto de não serem objetos de comércio. A incomensurabilidade pode ser “constitutiva” do valor desses bens (Raz, 1986), ou utilizando outras palavras, a “indiferença moral” pode delapidar o seu valor. Este é o caso, muito citado, da amizade, do amor e da vida humana. Constitutivo do valor da amizade e do amor, por exemplo, é o facto de não serem passíveis de troca por outros bens, nomeadamente dinheiro, sob pena de se transformarem em outra coisa que não amizade ou amor. Isto sugere que, em geral, no quadro da comensuração universal, não haveria lugar para qualquer compromisso ético. Aqui reside o maior problema da comensuração.

É muitas vezes objetado que compensações envolvendo, por exemplo, valorações monetárias da vida humana, ocorrem frequentemente nos tribunais (Radin, 1993). De acordo com esta objecção este facto provaria a disseminação da comensuração na sociedade e da sua bem estabelecida legitimidade. Contudo a compensação como uma reparação *ex-post* de um dano, tal como os tribunais a praticam, tem poucas semelhanças com uma compensação, como *trade-off ex-*

ante, que legitimasse ações que põem em causa valores importantes, ou o bem de outrem.

Esta nota acerca da relação entre comensuração e compensação leva-nos à importância de tentar compreender, os modos, os momentos, e as razões, da comensuração no mundo real. De facto, a comensuração é uma operação cognitiva fundamental no mundo moderno em que vivemos. Este é o aspeto da comensuração, que pode ser investigado a partir de um ponto de vista sociológico.

2. O debate sociológico sobre a comensuração “como processo social”

Em paralelo ao debate filosófico acerca da comensuração e da incomensurabilidade, que teve início na década de 1990, desenvolveu-se a investigação sociológica acerca da comensuração como *processo social*.

A contribuição sociológica entende a comensuração como um processo socio-histórico que envolve a transformação ativa do mundo material envolvente com impacto importante quer no “pensamento social” (ou modos de cognição), quer nos modos de exercício do poder. Esta literatura sociológica aponta desta forma para a proliferação crescente de *tecnologias de comensuração* no nosso mundo. Aponta também para a relevância da comensuração na evolução da política e da economia modernas.

Como definir então uma operação de comensuração? Para Espeland e Stevens (1998: 314) estas operações podem ser vistas como uma “transformação de diferentes qualidades numa métrica comum”. Para Desrosières (1990), a comensuração significa a criação de um “espaço de equivalência”, isto é, um espaço em que diferentes coisas podem ser vistas “em conjunto”, como expressões de um mesmo valor, e depois ordenadas (com ou sem expressão cardinal do seu valor).

Para assinalar os principais tópicos do debate sociológico sobre a comensuração seguimos o argumento elaborado por Espeland e Stevens no artigo seminal acerca da “Comensuração como Processo Social”. A comensuração é estudada

na sociologia como uma operação cognitiva desempenhada por atores no mundo real, apoiada por instrumentos e ferramentas adequadas, isto é, como uma “formatação” adequada e ativa do mundo material por via da institucionalização. “À medida que a comensuração se vai incorporando nas organizações práticas de trabalho e recursos, vai sendo cada vez mais assumida e constitutiva do que é medido” (Espeland e Stevens, 1998: 329).

Neste sentido, a comensuração foi uma das principais preocupações de autores como Karl Marx, Max Weber e George Simmel, todos eles interessados, embora de modo diferente, em compreender as características da modernidade capitalista. Se Marx aponta para o “trabalho abstrato” como “grande comensurador”, produtor de valor indiferenciado, transformador de valores de uso em mercadorias, Weber sublinha a importância da “contabilidade” na racionalização das relações de negócio, despersonalizando-as. A comensuração é deste modo relacionada com a despersonalização e a objetificação, vistas por Weber, como promotores da racionalidade formal contra sistemas de ética tradicionais, baseados em laços pessoais. Já a contribuição de Simmel está focada no poder “performativo” dos instrumentos de comensuração, especialmente do dinheiro, isto é, na sua capacidade de modificar os nossos modos de avaliar e compreender a realidade que nos envolve.

A investigação sociológica sobre a comensuração sublinha as lógicas da comensuração, historicamente construídas como instrumentos, ferramentas e categorias que dão forma às instituições e organizações, e os modos como têm progressivamente transformado a nossa realidade. A comensuração “reconstrói as relações de autoridade, cria novas entidades políticas e estabelece novos enquadramentos interpretativos” (Espeland e Stevens, 1998: 323).

Neste sentido, a principal preocupação do estudo sociológico da comensuração é explorar a relação existente no mundo moderno, entre comensuração (como operação cognitiva) e “poder”. A relação entre comensuração e poder é considerada, quer em termos das capacidades (individuais e coletivas) que a comensuração pode expandir (comensuração “emancipatória”), quer em termos da opressão (ou mesmo erradicação) de aspetos relevantes da experiência humana que a comensuração pode envolver (comensuração “disciplinadora”).

O impacto social da comensuração é ambíguo. A comensuração, ao permitir ultrapassar distâncias geográficas e culturais, é crucial para assegurar a possibilidade de uma ampla coordenação da ação humana. A comensuração permite detetar “regularidades” que são fundamentais, como assinalado por Porter (1995), para a existência da “sociedade” enquanto dimensão específica da vida humana e é crucial para “desocultar” desigualdades, injustiças e discriminações no mundo social, através da produção de conhecimento “sólido” (quantificado, certificado) que pode constranger o poder. A comensuração pode ser considerada uma “técnica de inclusão”, uma vez que permite que uma ampla variedade de experiências humanas seja tida simultaneamente em consideração como preferências tendentes a opiniões no espaço público liberal (Espeland e Stevens, 1998: 330). Neste sentido, “a expansão da comensuração pode ser uma resposta política à exclusão ou à desigualdade” (Espeland e Stevens, 1998: 314).

No entanto, se a comensuração pode revelar regularidades que de outro modo permaneceriam ocultas e, por conseguinte, desocultar injustiças sociais, a possibilidade desta operação crítica está relacionada com a redução prévia da experiência humana e do mundo material envolvente às dimensões que são relevantes do ponto de vista do critério específico de valoração em que a comensuração se baseia. Para comensurar são necessários “investimentos na forma”, isto é, uma formatação da experiência humana e do mundo material que dê existência a objetos de conhecimento sólidos que os descrevam e em que possam assentar modos de coordenação (Thévenot, 1984; Centemeri, 2012). Esta redução implica o silenciamento de aspetos relevantes da vida humana.

O fato da comensuração ter sido tradicionalmente associada à racionalidade dota as tecnologias de comensuração de um alto grau de legitimidade num mundo – o mundo moderno – em que a discrição se tornou cada vez mais suspeita e o conhecimento local se tornou desadequado para apoiar formas de coordenação baseadas no anonimato e na distância (Porter, 1995). A comensuração sustenta “a pretensão de que os fatos e os valores podem ser separados, a política tornada técnica (Espeland e Stevens, 1998: 330).

Como são então compreendidos nesta abordagem os problemas da incomensurabilidade?

A literatura sociológica aborda a incomensurabilidade principalmente em termos culturais, simbólicos, como um modo de construir fronteiras com o objetivo de proteger aspectos da experiência humana e do mundo envolvente da lógica igualizadora da comensuração. Neste sentido é possível estabelecer uma relação entre a incomensurabilidade e o sagrado.

A incomensurabilidade está relacionada nesta literatura com a necessidade de preservar dimensões de “unicidade” e de “singularidade”. A ideia é que a comensuração está a invadir progressivamente todas as diferentes esferas da vida e que a incomensurabilidade é um modo de resistência a esta transformação cultural. Alegações de incomensurabilidade são proferidas quando diferentes modos de valoração se sobrepõem e conflituam nas fronteiras de esferas institucionais. Estas fronteiras são protegidas porque a comensuração tem um “poder constitutivo” que transforma a realidade que invade: as entidades criadas pela comensuração influenciam o comportamento das pessoas.

Contudo, a incomensurabilidade também pode ter um poder “constitutivo”. Dando eco à ideia de “incomensurabilidade constitutiva”, tal como definida por Raz, a literatura sociológica evoca a relação existente entre incomensurabilidade e identidade, ao entender que “as categorias incomensuráveis são importantes para definir o modo de ‘ser’” (Espeland e Stevens, 1998: 327). De acordo com esta perspetiva, as fronteiras simbólicas que a incomensurabilidade (incorporada em argumentos, práticas, instituições) cria, teriam como propósito preservar os valores fundamentais para a pessoa, a identidade e relações profundamente enraizadas naquilo que somos.

Na literatura sociológica a incomensurabilidade também é, por vezes, entendida como uma estratégia negocial, isto é, como um modo de obter um melhor preço durante negociações. Neste sentido a incomensurabilidade seria um instrumento de retórica puramente artificial. Distinguir o “constitutivo” do “estratégico” nos casos empíricos em que a incomensurabilidade é evocada é considerado crucial na investigação empírica deste tópico.

A abordagem sociológica à comensuração e à incomensurabilidade que encrusta estas noções em contextos sociais e políticos é importante, uma vez que mostra

o papel crucial dos dispositivos que asseguram a comensuração nos projetos contemporâneos de governação. Seguindo D'Agostino (2003, IX-X), a questão fundamental é saber “em que circunstâncias, com que dispositivos, quer intelectuais, quer práticos” são empreendidos os projetos de comensuração e que resistência têm de enfrentar.

Há dois pontos desta abordagem que merecem particular atenção. O primeiro diz respeito a razão pela qual a comensuração enfrenta resistência. Segundo Lukes (1997: 185), exprimir diferentes coisas com o mesmo critério de valoração, permitindo que sejam ordenadas, pode algumas vezes ser desprovido de significado, irrelevante ou inapropriado. Neste caso, há lugar para o argumento de incomensurabilidade. Para Desrosières (1992), a impossibilidade de comensurar pode ser técnica (em termos de “não consigo comensurar”) ou moral (em termos de “não deve ser comensurado”). No primeiro caso, a resistência teria como base a própria natureza dos fenómenos que gostaríamos de enquadrar com o mesmo critério de valoração para os comensurar; no segundo caso, estaríamos confrontados com uma fronteira “cultural” à comensuração. A segunda interpretação da incomensurabilidade implica que “a importância das categorias incomensuráveis variará, em parte porque o significado desta fronteira simbólica varia. A sua saliência depende de quão apaixonados nos sentimos acerca delas, da sua centralidade na definição dos nossos papéis e identidades, e de quanto esforço é requerido para romper com essa definição. A sua importância depende também, como diria Simmel, do *status* relativo da sua forma oposicional, a comensuração” (Espeland e Stevens, 1998: 327).

Esta perspetiva, em que o trabalho de construção de fronteiras é fundamental para compreender a incomensurabilidade, corre um risco de excesso de relativismo e decorre de uma abordagem em que a questão da natureza dos valores, como discutiremos em mais detalhe nas secções seguintes, não é tratada de forma apropriada. Também a identidade é considerada como uma construção cultural, o que significa que, por exemplo, para “os residentes Yavapai cujo território ancestral era ameaçado pelo projeto de uma barragem, a terra era um incomensurável constitutivo. Os Yavapai entendiam-se a si próprios em relação com este território específico. Valorar a terra como um

incomensurável estava relacionado de perto com o que significa ser Yavapai” (Espeland e Stevens, 1998: 327). Neste quadro, o que é considerado “constitutivo” de uma identidade (e portanto incomensurável) parece ser específico de uma cultura.

Um terceiro cenário seria o da alegação da impossibilidade de comensurar como instrumento estratégico numa negociação. De acordo com esta interpretação, ao que é definido como incomensurável seria atribuído um peso maior e não um *status* especial (Lukes, 1997: 186).

Se considerarmos a resistência à comensuração como expressão de uma fronteira cultural – de uma construção sócio histórica – ou como uma estratégia, assumimos que a incomensurabilidade é largamente dependente da cultura e está relacionada com a necessidade de contrastar a comensuração. Resistir à comensuração implica recorrer a alegações de incomensurabilidade: “acreditar na incomensurabilidade é um modo de limitar o que pode ser racionalmente escolhido, e isto pode ser uma relação social importante” (Espeland e Stevens, 1998: 328).

Nesta literatura é assumido que comensurar é uma questão chave da política moderna, entendida como arte de negociação entre interesses. Neste sentido, todo o debate parece assentar no pressuposto de que a escolha (racional) é necessariamente uma questão de comensuração. A incomensurabilidade é vista como estando relacionada com “convicções”, crenças, ou valorações subjetivas que obstaculizam a racionalidade – o que pode ser considerado negativa ou positivamente. Segundo esta abordagem, as convicções de incomensurabilidade são muitas vezes o último recurso contra o poder invasivo de cada vez mais esferas da vida humana por tecnologias de comensuração que denotam a expansão dos mercados económicos na regulação das nossas vidas.

Mas será a comensuração realmente indispensável para a decisão racional?

De facto, uma das saídas para os dilemas da incomensurabilidade e da comensuração consiste em desafiar o pressuposto da teoria da escolha racional de que a incomensurabilidade exclui a comparabilidade e, portanto, a escolha

racional. Na verdade, mesmo no enquadramento da escolha racional, incomensurabilidade não implica incomparabilidade².

Além disso, fora do enquadramento da teoria da decisão racional, existem perspectivas acerca da escolha, individual e coletiva, que sugerem a possibilidade de comparar, escolher e agir, sem comensurar. Estas perspectivas representam a tomada de decisão como um processo de *deliberação*.

3. Das concepções individualistas de tomada de decisão à deliberação

Apesar da sua variabilidade, as noções de deliberação são construídas, em geral, em oposição do que se designa por concepções individualistas de tomada de decisão coletiva. O principal ponto de dissenso diz respeito à natureza das “preferências”, mas há outras dimensões relevantes que contribuem para diferenciar estas duas posições, nomeadamente, a separação meios-fins, a comensurabilidade e o papel da comunicação na tomada de decisão coletiva.

A principal característica das concepções individualistas reside no facto das preferências serem tomadas como ‘dadas’, ou até ‘fixas’, o que muitas vezes é entendido como significando que as preferências, como as paixões humanas, se situam para lá do âmbito da razão. A abordagem das preferências fixas envolve toda uma concepção da tomada de decisão. Tomar as preferências como ‘dadas’, ou ‘fixas’, implica que em processos de tomada de decisão, sejam eles individuais ou coletivos, os fins da ação são fixos à partida, assim permanecendo ao longo do processo de deliberação. Em consequência, o que há a escolher no processo de decisão, são os melhores meios para atingir os fins dados. Além disso, as concepções individualistas tendem a assumir a comensurabilidade. Para o indivíduo, isto significa que todos os valores presentes na escolha podem ser

² As alternativas de escolha A e B podem ser avaliadas à luz de critérios múltiplos e incomensuráveis e, ainda assim, serem comparáveis. Se A é pelo menos tão bom como B em todos os critérios e estritamente melhor que B pelo menos num, pode dizer-se que A é melhor que B. Este é o critério de dominância de Pareto. Mas, mesmo na ausência de dominância, se o decisor ordenar os critérios de forma hierárquica, dando precedência às alternativas de escolha que se situam no topo da ordenação respeitante ao critério mais importante e utilizarem os restantes critérios para resolver empates, o decisor poderá comparar e ordenar todas as alternativas de escolha. Este é o chamado critério lexicográfico. Pode, no entanto, objetar-se que este critério atribui um poder indevido a uma única dimensão de avaliação, operando não uma comensuração, mas uma redução semelhante de todos os valores a um único valor.

reduzidos a uma mesma escala ('utilidade') e trocados uns pelos outros. Para o coletivo, implica que as 'utilidades' individuais podem ser agregadas e que face a uma deslocação do estado social A para o estado social B as perdas de utilidade dos apoiantes de A podem ser compensadas pelos ganhos dos que preferem B.

A perspetiva deliberativa é oposta à anterior ao postular que as preferências (gostos, valores, fins) podem ser moldadas e transformadas no processo deliberativo. A deliberação refere-se tanto à “descoberta do que realmente queremos” como “ao que devemos fazer para obter aquilo que queremos”. Isto aplica-se tanto à deliberação individual como à deliberação coletiva. A deliberação é, portanto, não a mera seleção dos melhores meios. Os meios e os fins não estão claramente separados.

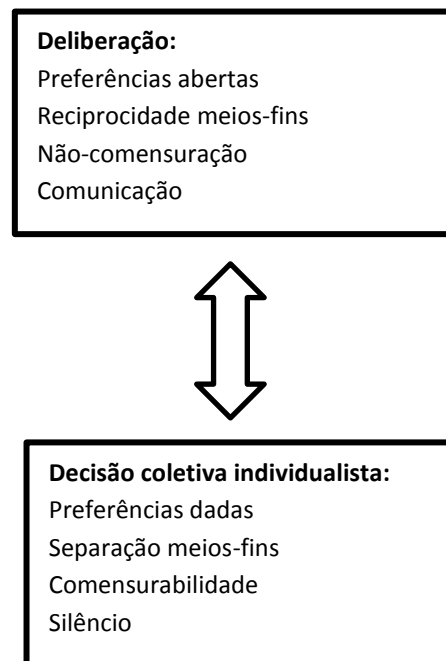
Segundo Dewey (1922: 215), há um uso estreito da razão que “mantem fixos os fins-em-vista e delibera apenas sobre os meios para os alcançar”, e um uso amplo da razão que “toma o fim-em-vista como provisório e permite, senão mesmo encoraja, a consideração das consequências que o transformarão, criando um novo propósito e um novo plano de ação.” Os fins-em-vista emergem da deliberação, não estão previamente definidos, nem são fixos. Ou, como escreve Joas (1996: 154): “os objetivos da ação, normalmente relativamente mal definidos, só se tornam mais específicos em consequência da decisão de utilizar meios particulares”. Os objetivos da ação não estão desligados do contexto em que a ação decorre e dos meios de ação disponíveis. Na deliberação existe uma reciprocidade de meios e fins, uma “interação entre a escolha de meios e a definição de objetivos. A consideração dos meios não só permite a especificação dos fins, como a possível emergência de novos fins: “Só quando reconhecemos que certos meios estão à nossa disposição podemos descobrir fins que não nos tinham ocorrido anteriormente. Desta forma, os meios não só especificam os objetivos, como expandem o âmbito de possibilidades de estabelecimento de fins” (Joas, 1996: 154).

Além de rejeitar a ideia de fins dados e de separação meios-fins, Dewey, e muitos depois dele, negam também o pressuposto da existência de um fim último ou comensurante das várias tendências conflituais em operação no contexto da escolha e da ação. A visão da deliberação de Dewey não impõe a

comensurabilidade dos valores como condição da racionalidade. A escolha é racional quando é produto de um processo em que as várias razões que justificam a escolha são reunidas, mas não necessariamente amalgamadas numa única dimensão. Justificar a escolha corresponde ao modo como os valores são coordenados, revelando uma alternativa que deve ser selecionada. Isto não requer a determinação da escolha por uma combinação específica de valores resultante da redução de todos os valores a um valor comensurante, ou a presença de uma razão mais forte ou melhor do que todas as outras.

A deliberação coletiva pode ser concebida em oposição a concepções individualistas de tomada de decisão coletiva a partir de quatro dimensões: fixidez das preferências, separação meios-fins, comensurabilidade e comunicação (ver figura 1).

Figura 1: Deliberação vs. decisão coletiva individualista



Existe contudo uma quinta dimensão da deliberação – a orientação da ação – que, uma vez tomada em conta, permite uma descrição mais rica da tomada de decisão coletiva e da deliberação.

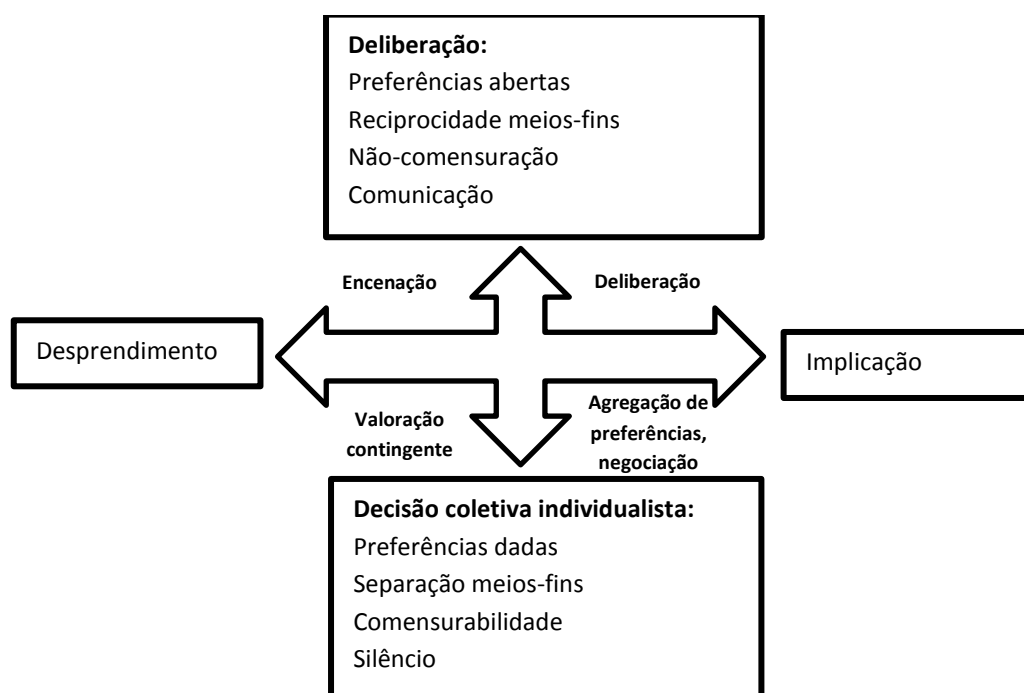
A orientação da ação refere-se ao significado prático do resultado do processo de deliberação. Num extremo, situam-se exercícios em que os indivíduos que

neles participam são transportados para situações em que a sua opinião ou valoração terá poucas ou nenhuma consequências em termos de decisão final (referimo-nos a este caso como *desprendimento*). No outro extremo, há situações em que os indivíduos contribuem para escolhas coletivas que têm consequências reais para eles próprios e para outros (referimo-nos a este caso como *implicação*).

Inserindo um eixo de orientação da ação na figura 1 (ver figura 2) fazemos emergir um quadro de classificação.

O lugar da deliberação neste quadro é claro. A par das preferências abertas, da reciprocidade de meios e fins, da não comensuração e da comunicação, a deliberação também pressupõe implicação. A deliberação é “um ensaio dramático (na imaginação) de várias linhas de ação competitivas” (Dewey, 1922: 190). As consequências de cada curso de ação alternativo ocorrem no futuro e só podem ser experimentadas em imaginação. No entanto, essas são consequências que serão experimentadas quer pelo decisor, quer pelos outros. O decisor individual sabe que as suas escolhas e ações desencadearão consequências no mundo em que irá agir e no seu próprio carácter. Segundo Dewey, a deliberação envolve uma reflexão acerca de questões como: “que espécie de mundo resultará”, “em que espécie de pessoa nos tornaremos, que espécie de si resultará” (Dewey, 1922: 217).

Figura 2: Um quadro de classificação



No quadro classificatório da figura 2 existem, além do quadrante da deliberação, mais três posições. No segundo quadrante encontramos a escolha social tal como é entendida na economia neoclássica, nomeadamente por Arrow: “Numa democracia capitalista existem essencialmente dois métodos pelos quais as escolhas sociais podem ser feitas: votando, o que tipicamente é utilizado para tomar decisões políticas, e o mecanismo de mercado, tipicamente usado para tomar decisões económicas.” (Arrow, 1951: 1)

Segundo Arrow o voto é simplesmente “um método para amalgamar os gostos de muitos indivíduos na realização de escolhas sociais” (Arrow, 1951: 2). No entanto, como ele próprio demonstra, num enquadramento em que as preferências individuais são fixas não existe nenhum procedimento de votação de que resultem sempre ordenações de preferências consistentes. O voto é, portanto, um mecanismo de aglomeração problemático: uma vez que a consistência, na opinião de Arrow, é um requisito da racionalidade, o seu veredito quanto à racionalidade da democracia é severo: “os únicos métodos para passar de gostos individuais para preferências sociais [consistentes] (...) ou são impostos ou ditatoriais”. A via da agregação de gostos pelo voto parece estar deste modo bloqueada, restando neste quadrante o mecanismo de mercado.

O mecanismo de mercado como método de escolha coletiva foi explorado por Coase (1960). Coase defendeu que, caso não existissem “custos de transação”, as deslocações de A para B na sociedade podiam ser conseguidas por contratos privados em que os beneficiários da deslocação compensassem os perdedores. A escolha social equivaleria neste quadro a uma negociação multilateral na sociedade, baseada num mero encontro de preços de oferta e de procura, que poderia dispensar a comunicação.

O segundo quadrante, onde se situa a agregação de preferências e a negociação é portanto povoado por “agentes” que estão implicados no processo de tomada de decisão, mas permanecem silenciosos, votando no anonimato ou transmitindo informação a um “comissário de preços”.

Outros mecanismos de tomada de decisão pública envolvem um maior desprendimento. Encontramo-los no terceiro e quarto quadrantes.

A análise custo-benefício, tomada por alguns como o critério racional para tomar decisões na esfera pública, confronta-se frequentemente com a necessidade de imputar valor a bens que não são objeto de comércio no mercado e não têm preço. Recorre, nessa circunstância, a métodos de valoração – valoração contingente – que encenam mercados hipotéticos. Tipicamente, na valoração contingente é pedido às pessoas que declarem o preço que estariam dispostas a pagar para preservar um bem, ou que aceitariam receber para o ceder. As pessoas não estão a ‘revelar uma preferência’, oferecendo dinheiro por um bem que efetivamente vão consumir, ou tencionam consumir, são simplesmente colocados em imaginação num mercado hipotético. As pessoas neste quadrante são tão silenciosas como as do segundo quadrante. Além disso são desprendidas, isto é, é-lhes pedido que tomem decisões a respeito de situações que não têm implicações claras em termos de consequências e ações.

No quarto quadrante, encontram-se pessoas igualmente desprendidas a quem se pede um exercício de tomada de decisão, sem impacto direto na ação individual e coletiva. Neste caso as pessoas são envolvidas numa encenação deliberativa que deve resultar na definição de uma posição comum a respeito do objeto de discussão/decisão, mas sem implicações claras em termos de consequências. A natureza ficcional deste exercício deliberativo faz com que seja difícil tomar as preocupações morais expressas na encenação como argumentos legítimos no quadro mais estruturado, mais orientado para ação, do fórum deliberativo.

4. Compreender as linguagens de valoração conflitantes a partir da sociologia pragmática

O pragmatismo de Dewey ajuda a reenquadrar o processo de tomada de decisão como um processo em que a incomensurabilidade cria uma dinâmica de exploração coletiva de fins desejáveis plurais e de meios para os realizar. Contudo, estamos ainda confrontados com o modo de conceber os “valores” e de investigar a pluralidade dos modos de valoração.³ Além disso, a pluralidade de

³ Segundo Joas (2000), a questão da génese dos valores tem sido muito negligenciada desde década de 1940, embora tenha sido particularmente discutida entre o fim do século XIX e o fim

“linguagens de valoração”, continua a ser uma possível fonte de exclusão e conflito na deliberação.

A questão da valoração, na sua relação com a ação (e as linguagens) é crucial na abordagem sociológica desenvolvida em França por Luc Boltanski e Laurent Thévenot designada “sociologia pragmática” ou “sociologia das capacidades críticas”. A sociologia das capacidades críticas é uma abordagem teórica que emergiu em França na década de 1980 como desafio à “sociologia crítica” de Pierre Bourdieu e que progressivamente foi obtendo uma ressonância internacional tendo-se tornado uma referência chave no debate europeu.⁴

Esta abordagem não é diretamente inspirada pelo pragmatismo, já que nem Boltanski nem Thévenot foram influenciados por leituras de autores pragmatistas que foram “redescobertos” em França a partir do fim da década de 1990.⁵ Contudo, é possível detetar uma influência pragmatista indireta a partir do importante papel desempenhado por Bruno Latour no desenvolvimento desta sociologia, especialmente a respeito do conceito de “teste de realidade” (Guggenheim e Potthast, 2012).

Numa deslocação semelhante à promovida pelo pragmatismo de Dewey (Bidet, Quéré e Truc, 2011), a variedade de modos de valoração é considerada na sociologia pragmática em relação com a própria dinâmica que explica a variedade observável na ação humana. A valoração é de facto entendida como resultado de um julgamento avaliativo através do qual os agentes enquadram uma dada situação tendo em vista o desempenho “da ação apropriada” (Thévenot, 1990; Boltanski e Thévenot, 2006: 349). Este julgamento orienta o modo como estabelecem uma relação, de “implicação” (*engagement*) e de coordenação com o ambiente envolvente e resulta em atribuições de valor a seres humanos e não-humanos. A ação é desta forma entendida na sociologia

da década de 1930 (Joas, 2000). Compreender o que são os valores, para Joas, tornou-se uma questão chave a partir do momento em que as explicações funcionalistas ou deterministas revelaram os seus limites.

⁴ Para uma apresentação geral e discussão da sociologia pragmática francesa, ver Bénatouïl (1999), Dodier (1993), Silber (2003), Wagner (1999) e o número especial do *European Journal of Social Theory* organizado por Blokker (2011). Para uma apresentação da investigação norte-americana e europeia acerca da sociologia da valoração e avaliação a que a sociologia pragmática francesa deu uma importante contribuição, ver Lamont (2012).

⁵ Para uma análise detalhada do “encontro recente” entre o pragmatismo norte-americano e a sociologia francesa ver Stavo-Debaugue (2012).

pragmática como implicação e coordenação com o ambiente: a coordenação é possível se os atores partilharem o mesmo julgamento avaliativo da situação, o que depende da partilha do mesmo modo de implicação com os seres humanos e não-humanos envolvidos na situação.

O julgamento quanto à “adequação” da ação a uma dada situação é considerado crucial para a compreensão da ação humana e implica um momento avaliativo no seu desenrolar. Esta avaliação é baseada no bem a que o agente almeja através da coordenação com o ambiente social e material. Três tipos de bem são referidos na sociologia pragmática como sendo geralmente reconhecidos nas nossas sociedades como guias para a ação: a “facilidade” da acomodação com um ambiente familiar; o bem da realização de uma ação planeada; o “bem comum” benéfico para a comunidade política como um todo (Thévenot, 1990; 2001; 2006; 2007).⁶

A partir daqui são identificados três registos ou modos de ação principais, designados “regimes de implicação”: o regime familiar, o regime de um plano (ou regime de ação normal) e o regime de justificação pública (Boltanski e Thévenot, 2006; Thévenot, 2007).⁷

O regime de justificação pública foi o mais extensivamente discutido e explorado. Ele define um modo de ação e de valoração que é requerido a um agente tendo em vista assegurar a coordenação o mais ampla possível – uma “coordenação pública” – potencialmente aberta a qualquer ser humano. De facto, segundo Boltanski e Thévenot, a “ação justificável” e o seu modo específico de valoração são a pedra de toque da moderna construção da “esfera pública” como esfera distinta da vida social. A construção da esfera pública segue a par da definição de um modo específico de implicação e valoração do ambiente envolvente, humano e material, requerido aos agentes. Pelo modo como foi construída historicamente a esfera pública, a implicação requerida aos

⁶ Com “bem comum”, Boltanski e Thévenot (2006) designam uma construção política e histórica: a de um princípio de avaliação dotado de universalidade, destinado a organizar a comunidade política num equilíbrio ordenado orientado para a justiça.

⁷ Os “regimes de implicação” são modelos descritivos da ação. Não são a reconstrução da realidade social e das suas estruturas objetivas, nem são modelos preditivos de fenómenos ou comportamentos. Têm em vista uma definição clara das competências e recursos de que cada ator precisa para produzir um certo tipo de coordenação com o ambiente social e material em certo contexto. Cada modelo de ação tem assim a sua própria gramática (Boltanski, 1990; Thévenot, 1990).

agentes é baseada na qualificação dos seres humanos e não humanos segundo a sua grandeza em termos de uma definição legítima do bem comum. Consequentemente, são atribuições legítimas de valor as que estabelecem uma ordem (de pessoas e de coisas na situação) que seja equitativa e justa, uma vez que respeita a sua grandeza avaliada do ponto de vista do bem comum.

A equidade e a justiça destas atribuições de valor são provadas através de “testes de realidade” apropriados. O teste de realidade é um conceito chave para o entendimento pragmático das práticas avaliativas que orientam a ação e é uma das contribuições mais originais que esta abordagem oferece para a compreensão da legitimidade e da justificabilidade nas nossas sociedades. No curso da ação, os agentes testam a adequação da sua avaliação recorrendo a objetos e instrumentos específicos expressamente concebidos ou formatados para atribuir valor, ou a práticas valorativas, mais ou menos formalizadas, que envolvem o ambiente material. No regime público de ação, os testes de realidade são realizados com instrumentos e equipamentos que atribuem valor de forma objetiva através do estabelecimento de um “espaço de equivalência”, baseado no bem comum, como ponto de vista avaliativo (Boltanski e Thévenot, 2006: 133-138).⁸ Consequentemente, a comensuração é a operação que está no cerne dos testes de realidade concebidos para determinar a legitimidade de uma atribuição pública de grandeza.

Os autores apontam para uma característica específica da nossa sociedade moderna que dá conta da sua complexidade: diferentes definições da grandeza de pessoas e coisas são tidas ao mesmo tempo como publicamente legítimas. De facto, historicamente emergiram especificações plurais do bem comum. Isto implica a possibilidade de uma pluralidade de “ordens de grandeza” legítimas na nossa sociedade. Na sua investigação sobre modos práticos de justificação, Boltanski e Thévenot detetam seis expressões diferentes do bem comum na nossa sociedade que definem outras tantas ordens gerais, sociais e económicas justificáveis, todas elas com os seus próprios modos de valoração: concorrência de mercado, eficiência industrial, fama, solidariedade cívica, confiança

⁸ Para uma síntese da discussão acerca da objetividade numa perspectiva pragmática, em termos de modos de “objetivação” que implicam uma intervenção material - ou “investimento” – para “formatar” o ambiente da ação, ver Centemeri (2012).

doméstica, inspiração. Sendo construções conceptuais historicamente definidas, as ordens de grandeza não são apenas seis, podendo sempre emergir novas ordens, como mostra o trabalho de Boltanski e Chapello (2005) acerca da grandeza baseada em redes do capitalismo contemporâneo e – especialmente relevante para a valoração ambiental – pela muito problemática ordem de grandeza verde emergente, discutida por Lafaye e Thévenot (1993).⁹ O resultado é que nas nossas sociedades, para definir uma ordem geral, podem ser utilizadas lógicas de comensuração legítimas plurais. Isso implica que comensurar não é necessariamente monetarizar através de preços de mercado. A moeda é historicamente a ferramenta mais relevante para a comensuração nas nossas sociedades, mas podemos comensurar sem usar moeda. Além disso, as lógicas da comensuração através do dinheiro são também elas plurais não limitando-se à lógica mercantil (Zelizer, 1997).¹⁰

Comparadas com a ação publicamente justificável, a “ação normal” e a “implicação familiar” são modos de coordenação e valoração cuja extensão e legitimidade pública são mais limitadas. Estes últimos modos de coordenação são restringidos respetivamente aos que têm um interesse na ação e aqueles para quem o ambiente é familiar. Consequentemente, no movimento da ação normal para o regime de familiaridade, os testes de realidade, através dos quais os agentes verificam a adequação da sua avaliação da situação, são progressivamente menos dependentes de um critério geral de avaliação de funções e necessidades e mais incrustados em conhecimento produzido e partilhado mediante uma prática personalizada.

Lendo a ação através desta pluralidade de modos de implicação, a sociologia pragmática leva-nos a considerar o agente humano como plural nos seus modos de ser um “agente-no-ambiente”. A mesma pessoa é capaz de diferentes tipos de agência – entendida como diversos tipos de capacidade de ação – que são

⁹ Lafaye e Thévenot assinalam as dificuldades de definir “formas de equivalência” que permitissem a existência de “testes de realidade” da grandeza ecológica fortes. Além disso, a ordem ecológica implicaria o alargamento da classe de seres merecedores de consideração moral para lá da “humanidade comum”. Esta hipótese desafia radicalmente o modelo de comunidade política em que as ordens de grandeza assentam. Neste ponto ver Latour (1998) e Block (2013).

¹⁰ Além disso, a escolha de “grandeza” em vez de “valor” está relacionada com o facto da sociologia pragmática tentar ultrapassar o chamado “pacto de Parsons” (Stark, 2009: 7), isto é, a distinção entre valor económico (o domínio legítimo da economia) e valores sociais (o legítimo domínio da sociologia).

sustentados por diferentes modos de implicação com o ambiente: a personalidade, apegos na implicação familiar, o indivíduo com autonomia e interesses na ação normal, a pessoa que age para o bem comum no regime de justificação. Consequentemente, o ambiente envolvente é cognitivamente enquadrado pelos agentes como ambiente familiar, objetos funcionais, ou entidades convencionais. Isto significa que, dependendo do modo de implicação com o ambiente, a informação relevante para testar a adequação da ação não é a mesma: sugestões percetuais no regime familiar, linguagem comum de funções e necessidades na ação normal, linguagem codificada na ação pública.

O que nos interessa é que a cada regime corresponde uma “gramática prática” de valoração: a valoração é baseada em convenções legítimas relacionadas com ordens de grandeza no regime de justificação; na utilidade, no regime de ação normal; em apegos pessoais, no regime familiar. A possibilidade de partilhar estas linguagens e práticas de valoração com outros, assegurando deste modo a coordenação e o acordo, é desigual. Quando uma avaliação é baseada na referência a uma ordem de grandeza legítima, a possibilidade de acordo ou desacordo acerca do que tem valor está aberta a “um terceiro generalizado”, uma vez que o valor pode ser objetivamente testado através de instrumentos e ferramentas apropriadas coletivamente concebidas para este propósito (Boltanski e Thévenot, 2006). As convenções que qualificam e enquadram as entidades envolvidas segundo categorias gerais de grandeza, permitem um teste objetivo do valor sem requererem um conhecimento direto e profundo da situação. Em contraste, quando uma avaliação é baseada na implicação familiar, o acordo ou desacordo requerem uma experiência partilhada e direta de familiarização. Contudo, longe de serem limitadas à esfera do “privado”, as valorações baseadas na facilidade proporcionada por arranjos pessoais podem ser partilhadas com outros, uma vez que são compreensíveis para outros, podem ser comunicadas e podem sustentar alegações críticas.

No entanto, a crítica baseada em valorações que assentam na familiaridade não podem ser facilmente expressas no espaço público. Este último é historicamente e culturalmente construído sobre o princípio que requer às formas de valoração uma perspetiva “desapegada” acerca das características relevantes que dão conta da grandeza ou da utilidade de alguém ou de alguma coisa: elas requerem

objetividade (Porter, 1995). As formas de valoração baseadas em apegos pessoais podem ser entendidas por outros e partilhadas com eles, mas não são aceitáveis enquanto tal como argumentos legítimos no espaço público, onde têm de ser ou traduzidas (para interesses) ou compatibilizadas (através da mediação) com definições legítimas de grandeza (Doidy, 2003; Richard-Ferroudji, 2011). Isto é uma razão estrutural que dá conta do poder desigual das linguagens de valoração que podemos observar na deliberação pública. De forma semelhante, a importância crescente atribuída a instrumentos como a análise custo-benefício quanto à legitimidade da decisão pública, cria um enviesamento a favor de expressões de grandeza baseadas no preço e na eficiência que implicam uma expressão estritamente quantificada do valor. Isto tem reduzido progressivamente o lugar de modos de valoração justificáveis, como o doméstico, que assentam em apreciações de grandeza que estão menos ligadas a expressões quantificadas de valor e que podem ser mais “acolhedoras”, como defenderemos, a valorações baseadas na familiaridade.

Se concebermos a ação como implicação e coordenação com o ambiente, há uma tensão interior que, desta forma, é revelada na própria palavra “ambiente” e no seu uso nas nossas sociedades, com consequências importantes para a compreensão dos conflitos na valoração ambiental. De facto, aquilo a que chamamos o “Ambiente” (significando a “Natureza”) é revelado como um modo específico de qualificar o entorno ou a envolvente de alguém, de um ser ou de uma comunidade e nele se implicar em termos de ação pública ou normal. Nestes dois modos de ação, um sujeito (humano) é separado de, e confrontado com, um objeto (não humano), enquanto na implicação familiar a fronteira entre sujeito e objeto é difusa.

Na esfera pública, o ambiente importa enquanto natureza. Os modos públicos legítimos de valorar a natureza são plurais e assentam desigualmente em expressões quantificadas e mensuráveis de valor. A natureza pode ser valorada como “património”, de acordo com uma grandeza doméstica; ou como expressão de um “estado selvagem”, segundo uma grandeza inspirada; ou como um “lugar de renome”, de acordo com uma grandeza baseada na fama. Estas “ordens de grandeza” são exemplos de modos públicos legítimos de valoração que não dependem de uma definição estritamente quantificada de valor.

Contudo, estão aqui presentes modos de objetivação do valor gerais e acordados, baseados em conhecimento codificado e julgamento pericial que garante a possibilidade de ordenação. Quando a natureza é valorada “como bem económico”, segundo uma grandeza de mercado, ou como um recurso para a produção, segundo uma grandeza industrial, são introduzidos modos quantificados de valoração, em termos de preços e indicadores de eficiência. A natureza também pode ser valorada como “bem público” a que estão associados direitos coletivos: podemos então falar de um modo cívico de valoração ambiental. A crescente relevância da “biodiversidade” enquanto expressão de valor ambiental põe em evidência a progressiva construção de uma ordem de grandeza especificamente “verde”, amplamente baseada em modos de quantificação que tentam tornar visíveis interdependências que ligam – em bases ecológicas – o local e o global e o presente e o futuro (Lafaye e Thévenot, 1993).

Todas estas formas plurais de valoração assentam num modo idêntico de implicação com o ambiente - o modo publicamente justificável de implicação: o ambiente é enquadrado pelos agentes a partir de categorias de qualificação gerais e acordadas. O ambiente é sempre um ambiente “qualificado”, enquadrado como expressão de um bem comum legítimo.

Desta forma é possível identificar um primeiro tipo de problema de incomensurabilidade com que nos confrontamos em conflitos de valoração ambiental. Propomo-nos defini-lo em termos de incomensurabilidade de ordem. Por problema de incomensurabilidade de ordem entendemos uma situação crítica em que existe dificuldade em acordar no espaço público no critério de comensuração que é pertinente para testar a legitimidade de uma decisão ou ação. Em caso de confronto com o problema de incomensurabilidade de ordem, as disputas e as controvérsias envolvem desacordo quanto ao modo de comensurar, mas não quanto à possibilidade ou necessidade de comensurar. Todas as valorações conflituais em jogo assentam numa implicação de justificação pública dos agentes com o ambiente. O conflito não envolve a natureza do julgamento avaliativo apropriado; envolve o bem comum a prosseguir através da coordenação. Os modos de valoração que sustentam uma coordenação orientada para a concorrência de mercado não são os mesmos que

sustêm uma coordenação orientada para a eficiência industrial ou para a solidariedade cívica. Contudo, em todos estes casos o tipo de implicação com o ambiente requerido aos agentes é o mesmo e requer comensuração para que a coordenação com outros seja possível.

A questão que daqui decorre é saber como pode um acordo ser alcançado, apesar da incomensurabilidade de ordem. Uma saída possível deste dilema é dispor de um princípio que domine outros. No entanto, entre as provas coligidas por Boltanski e Thévenot, o cenário mais frequente é o de valorações conflituais que são reconciliadas num “arranjo compósito” ou “compromisso”. Num compromisso firmado em público – que é diferente de um arranjo privado por acordo mútuo dos atores envolvidos ou de uma negociação de interesses – o imperativo da justificação não é satisfeito, mas não é também completamente perdido de vista: “num compromisso, os participantes não tentam clarificar o princípio do seu acordo; estão favoravelmente dispostos a uma noção de bem comum sem procurar ativamente tal noção” (Boltanski e Thévenot, 2006: 277-278). Num compromisso, reúnem-se diferentes lógicas de comensuração para estruturar espaços de equivalência que não são completamente coerentes, mas são suficientemente sólidos para sustentar um julgamento avaliativo justificável e as decorrentes atribuições de valor. No domínio do ambiente, um exemplo do que Boltanski e Thévenot designam por “arranjo público para o bem comum” é a referência ao “desenvolvimento, sustentável” (Godard, 2003). O desenvolvimento sustentável refere-se a um “bem comum”, em grande medida subespecificado. É por isso que encontramos tantas definições diferentes de sustentabilidade. Não obstante, é possível defender em público arranjos para o desenvolvimento sustentável que justificam decisões e possibilitam a crítica.

No entanto, este não é o único tipo de incomensurabilidade com que nos confrontamos quando observamos conflitos ambientais. De facto, um problema de incomensurabilidade diverso do que designamos por incomensurabilidade de ordem, é suscitado por alegações quanto ao ambiente como *habitat* humano, não como natureza selvagem.

Usamos a expressão “ambiente habitado” para designar um lugar que uma pessoa valoriza porque ela ou ele se move nele e nele se sente “à vontade” e

porque há memórias nele depositadas. Consideramos ambiente habitado o ambiente de que nos apropriamos, forjando laços íntimos com seres humanos e não humanos aí existentes, criando deste modo um lugar em que as interações ocorrem sem esforço. A pessoa está “distribuída” no seu ambiente habitado tornado *parte constitutiva da pessoa*, de modo que, se afetado o ambiente, as consequências recaem diretamente sobre ele ou ela. Contudo, de um ponto de vista externo, o ambiente habitado pode ser apenas um ambiente “natural”, até mesmo uma “selva”.

A experiência de *habitar* é baseada numa relação de proximidade com o ambiente que resiste à comensuração porque, através da habitação, as coisas e as pessoas são constituídas como particulares espaço-temporais. Esta relação é crucial (ou “constitutiva”) para a “consistência” da pessoa (Breviglieri, 2012).¹¹ Desta forma é possível investigar a “incomensurabilidade constitutiva”, sem saltar diretamente para categorias coletivas abrangentes como identidade cultural, ou sacralidade.

Ao estudar conflitos de valoração ambiental respeitantes a decisões públicas com impacto no ambiente, ou compensações por danos ambientais, confrontamo-nos constantemente com atribuições de valor baseadas na familiaridade e na dificuldade de as integrar no processo público de valoração em que a objetificação é tão central. Confrontamo-nos permanentemente com problemas de incomensurabilidade radical ou constitutiva.

De facto, é através da implicação familiar que as pessoas desenvolvem apegos a seres e objetos que valorizam porque participam na conservação do meio em que estão distribuídas. Estes seres e objetos são passíveis de valoração de uma forma que exclui a comensuração, uma vez que a comensuração implicaria considerar essas pessoas, objetos e outras entidades do ambiente como separadas e “equivalentes” a outras, de acordo com uma qualificação ou uma simples função.

¹¹ Partindo do significado original de consistência (“firmemente erguido”), o termo “consistência” denota na sociologia pragmática o esforço que uma pessoa faz para manter uma coerência existencial através dos múltiplos modos de ação e de implicação requeridos pela vida nas nossas sociedades.

É evidentemente possível, apesar disso, comensurá-las, mas tal comensuração seria desprovida de significado de um ponto de vista do habitat: comensurá-las significaria deslocar-se para uma implicação prática diferente com elas. Estes seres radicalmente incomensuráveis podem ser igualmente passíveis de valoração para outras pessoas, mas não por que partilhem um critério de julgamento – que alguém, um terceiro generalizado, pudesse aplicar – mas porque partilhamos o mesmo tipo de implicação com os mesmos seres. Em causa, neste caso, estão “indícios” para a compreensão do valor “a partir de dentro”, não cifras para decodificar a sua grandeza “a partir de fora” (Ingold, 2000).

Podemos evidentemente comensurar as entidades familiares a que estamos apegados, trocar mesmo umas pelas outras, pôr nelas um preço ou aceitar uma compensação como um reconhecimento social pela sua perda. Mas isto decorreria de uma “escolha trágica” (Nussbaum, 2001), algo que somos forçados a fazer, ou na melhor das hipóteses de uma escolha difícil que envolve sofrimento. Esta dificuldade e sofrimento são o sinal de que estamos a sacrificar alguma coisa que valorizamos de um modo que não tem um equivalente real.

5. Como decidir acerca do ambiente? Um processo de deliberação aberto ao pluralismo “espesso”

A decisão pública, em questões relacionadas com o ambiente, deveria resultar de um processo de deliberação em que a comunidade dos agentes afetados definisse os fins da ação coletiva através de uma exploração de objetivos desejáveis e de meios possíveis. O processo de deliberação deveria ser aberto à pluralidade de modos de implicação com o ambiente, tanto do ponto de vista da familiaridade, como do de modos formais e convencionais de interação com a materialidade envolvente.

Daqui resulta um entendimento “espesso” de pluralismo, em que as práticas de valoração conflituais – ou as diferentes linguagens de valoração – se relacionam com diferentes construções da agência humana, isto é, com a versatilidade ontológica e não simplesmente com uma variabilidade cultural. Esta versatilidade ontológica é limitada devido ao papel crucial que “a implicação

familiar” com o ambiente desempenha na estruturação da pessoa e das suas capacidades fundamentais.

Os diferentes modos de implicação dão conta de diferentes linguagens e testes de valoração, mais ou menos adequadas à gramática do espaço público, que requerem ou pressupõem um certo tipo de agência: o indivíduo com um interesse, ou o ator qualificado que discute o “bem comum” e argumenta através de justificações.

Os espaços de deliberação deveriam então ser pensados como espaços “híbridos” (Callon *et al.*, 2009) que permitem a expressão de uma variedade de linguagens e práticas de valoração, de conhecimentos e de preocupações.

Estes espaços não devem contudo ser concebidos como, e designados de, “neutrais”. As dificuldades de expressão pública dos modos de valoração baseados na familiaridade devia ser abertamente tomada em conta e deviam ser criadas condições para ultrapassar esta desigualdade estrutural entre linguagens de valoração. Isto significa que os espaços de deliberação deviam ser tidos como situações de coordenação em que os valores e as decisões são construídos e constrangidos, não simplesmente reportados.¹²

A abordagem pragmática à valoração, ao ligar modos/linguagens de valoração a modos de implicação com o ambiente convida-nos a ser cuidadosos quanto a conceitos como o de *stakeholder*. *Stakeholder* não é uma definição neutral de um agente avaliador. O termo *stakeholder* aponta para um modo específico de valoração, o modo baseado no interesse e na utilidade (o que designamos por ação “normal”). Quando falamos na necessidade de envolver todos os *stakeholders* no processo de tomada de decisão, não estamos realmente confrontados com um verdadeiro espaço de deliberação. Nesta definição de espaço de tomada de decisão pública, há um privilégio implícito atribuído a um certo tipo de linguagem de valoração: a do interesse e da utilidade. Esta é a linguagem da possibilidade generalizada de negociação mediante trocas. A negociação e a agregação de preferências são nela tomadas como modo de chegar a acordo acerca do que fazer.

¹² Quanto ao lugar das emoções na participação pública ver Harvey (2009).

A negociação e a agregação de preferências não são o que definimos como deliberação.

Falar de *atores envolvidos (ou afetados)* em vez de *stakeholders* parece ser mais correto, uma vez que desta forma é reconhecido um lugar para a pluralidade de possíveis definições do que representa “envolvimento” ou do que afeta os agentes.

O espaço de deliberação torna-se então um espaço em que devem ter lugar *traduções de linguagens de valoração*, não negociação ou agregação. O objetivo contudo não é definir uma linguagem dominante, mas criar um espaço em que seja possível a compreensão entre uns e outros e conseguir de algum modo o *reconhecimento* deste pluralismo (Honneth, 1995). Podemos defini-lo como um espaço de compatibilidade. Se o sacrifício de uma dimensão valiosa for por fim considerado necessário (uma situação trágica nos termos de Nussbaum), reconhecer o sacrifício é o modo de reconhecer como legítimo o valor sacrificado. Neste sentido, a incomensurabilidade, como intransigibilidade (na tradição de Kuhn), está de alguma forma relacionada com a incomensurabilidade enquanto incomensurabilidade pluralista.

A deliberação não deveria almejar à eliminação da incomensurabilidade. De facto, como na abordagem Kuhniana, a incomensurabilidade é um recurso crucial das comunidades de investigação e escolha (D’Agostino, 2000). A deliberação devia ter por objetivo uma “composição” que assegure a compatibilidade.

A composição significa que os atores concordam, através do processo deliberativo e das sucessivas redefinições da situação de tomada de decisão, com uma certa ordem da situação, mas que *retêm diferentes perspetivas de avaliação*, de forma a preservar um potencial retorno da incomensurabilidade mesmo quando é realizada uma aparente comensuração.

Neste caso, todos os critérios e dimensões de valoração se mantêm disponíveis a ser “conversados”. Esta situação é diferente de uma outra em que “valores partilhados importantes – que são contudo ‘fonte’ do estado inicial de divisão – são derrubados, simplificados ou substituídos em nome do “progresso”. Nesse caso, realizaríamos a comensuração à custa da supressão (do potencial de) da

incomensurabilidade, e, desta forma, destruiríamos o ímpeto de potenciais futuros desacordos e a contribuição que eles dão ao progressivo desenvolvimento de alternativas.” (D’Agostino, 2000: 439).

A incomensurabilidade é inevitável. É uma fonte e uma oportunidade de busca coletiva. A incomensurabilidade pode desempenhar um papel positivo, desde que os esforços dedicados à procura de formas que permitam aos agentes envolvidos ou afetados compreender as linguagens de valoração uns dos outros. O que se devia procurar na deliberação não é a comensuração estrita (ou a tradução de todas as linguagens de valoração num idioma comum), mas um domínio – inevitavelmente limitado na extensão da sua validade temporal e espacial - em que o acordo é possível não obstante o reconhecimento de uma diversidade irreduzível.

Neste sentido, é preciso ter em conta não só regras de conduta específicas, mas também “estilos” (Eliasoph e Lichterman, 2003) e “ambientes” (Thibaud, 2011) que sustentam e envolvem espaços e práticas de deliberação, de forma a criar condições que possam promover a visibilidade e a comunicação dos diferentes modos de valorização do ambiente que estão na origem da incomensurabilidade radical.

Uma abordagem à decisão como deliberação, e à deliberação como identificação coletiva de *fins-em-vista*, implica que, para tornar a ação pública possível, o processo de decisão deva alcançar um acordo. Contudo, os fins-em-vista devem manter-se abertos à possibilidade de futuras revisões, o que significa que a ação decorrente da decisão deveria limitar o mais possível consequências irreversíveis.

De facto, se tomarmos em conta a impossibilidade de eliminar a incomensurabilidade, ao mesmo tempo que admitimos a possibilidade de estabilização de espaços de acordo para a decisão, podemos compreender melhor o lugar que pode ser ocupado por instrumentos e “tecnologias” de decisão que têm como objetivo libertar o processo de decisão do exercício aberto do julgamento, através de algum tipo de procedimento algorítmico.

A partir do momento em que a legitimidade é entendida como justificabilidade assumida num espaço comum de linguagens de valoração plurais, instrumentos

como a análise custo-benefício ou a análise multicritério não constituem por si só uma garantia de legitimidade. Estes instrumentos podem equipar o espaço de deliberação: podem oferecer visões de futuros possíveis. Podem ajudar a tornar visíveis as restrições. Mas não podem por si só determinar o que fazer.

Se tomarmos em consideração a incomensurabilidade como uma dimensão inevitável e indispensável, então a “humildade” passa a ser uma condição necessária de qualquer tipo de tecnologia de decisão pública, no sentido em que Sheila Jasanoff discute “tecnologias de humildade” e o papel da participação dos cidadãos na governação da ciência (Jasanoff, 2003). De facto, a incomensurabilidade implica que um certo grau de incerteza moral e de indeterminação é inevitável na decisão pública. A humildade é necessária para lidar de forma apropriada com este tipo de incerteza. Tecnologias de humildade são necessárias “para tornar visível a possibilidade de consequências imprevistas; para tornar explícito o normativo escondido no interior do técnico; e para reconhecer à partida a necessidade de pontos de vista plurais e de aprendizagem coletiva (Jasanoff, 2003: 240). Jasanoff aponta também para quatro pontos focais em torno dos quais se podem desenvolver estas novas tecnologias da humildade: *enquadramento*, *vulnerabilidade*, *distribuição* e *aprendizagem*.

De acordo com Jasanoff, a decisão pública deveria ser orientada por instrumentos que permitem a exploração, a definição e redefinição do enquadramento do problema (o que designamos por definição e revisão dos fins-em-vista); instrumentos que tomem em conta, através do conceito de vulnerabilidade, as condições que garantem às pessoas a possibilidade de exercerem as suas capacidades; instrumentos que se preocupem com os efeitos distributivos das decisões; instrumentos “mediante os quais as sociedades possam refletir coletivamente na ambiguidade das suas experiências e avaliar as forças e as fraquezas de explicações alternativas. A aprendizagem, neste modesto sentido, é um objetivo adequado da deliberação cívica” (Jasanoff, 2003: 242).

Esta abordagem implica a exploração de novos caminhos na conceção de instrumentos que ajudem a tomada de decisão. Por exemplo, os *jogos de*

desempenho de papéis mostraram ser muito úteis na construção de um espaço de compatibilidade entre diferentes linguagens de valoração (Barreteau, 2003). Estes jogos são caracterizados por uma “natureza artesanal”, isto é, não existem regras formais ou estritas para conceber os jogos, uma vez que eles dependem de muitos elementos contextuais. Os jogos devem representar situações da vida real, com desafios tão próximos quanto possível dos reais, de forma a evitar o efeito de “encenação” acima discutido. Os jogos criam situações controladas que não são completamente separadas das situações da vida real em que as pessoas são convidadas a tornar explícitas as suas posições avaliativas, ao mesmo tempo que são chamadas, segundo o princípio do *desempenho de papéis*, a interpretar as posições umas das outras. Isto torna possível a criação de uma familiaridade com diferentes linguagens de valoração.

Pela investigação em etnografia sensorial sabemos quanto o uso de artefactos artísticos e o envolvimento direto de artistas pode ser crucial para dar significado a cenários de perda e de ganho ambiental segundo registos de valoração mais ligados à experiência sensorial (Pink, 2009). Estas observações obrigam-nos a refrescar o nosso entendimento acerca da relação entre a arte, a investigação e o espaço público.

Finalmente, o espaço de deliberação requer a presença de mediadores, isto é, de atores a quem incumbe ajudar a composição. A ideia de que estes atores deveriam ser de algum modo “neutrais” é equivocada. Os mediadores são cruciais para ajudar a nivelar os desequilíbrios de poder. Tomar em consideração desequilíbrios de poder em linguagens de valoração implica não ser neutral.

Referências bibliográficas

- Arrow, Kenneth (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York: John Wiley.
- Barreteau, Olivier (2003), “The joint use of role-playing games and models regarding negotiation processes: Characterization of associations”, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 6(2).

- Bénatouïl, Thomas (1999), “A Tale of Two Sociologies: The Critical and the Pragmatic Stance in Contemporary French Sociology”, *European Journal of Social Theory* 2(3): 379-396.
- Bidet, Alexandra, Louis Quéré e Jerome Truc (2011), “Ce à quoi nous tenons. Dewey et la formation des valeurs. Présentation”, in J. Dewey, *La formation des valeurs*. Paris: La Découverte.
- Blok, Anders (2013), “Pragmatic sociology as political ecology: On the many worths of nature(s)”, *European Journal of Social Theory* 16(4): 492-510.
- Blokker, Paul (2011), “Pragmatic sociology: Theoretical evolvement and empirical application”, *European Journal of Social Theory* 14 (3): 251-261.
- Boltanski Luc e Eve Chiapello (2005), *The New Spirit of Capitalism*, London-New York: Verso [Primeira edição francesa: *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris: Gallimard 1999].
- Boltanski Luc e Laurent Thévenot (2006), *On Justification: Economies of Worth*, Princeton: Princeton University Press [Primeira edição francesa: *De la Justification. Les Economies de la grandeur* Paris, Gallimard 1991].
- Breviglieri, Marc (2012), “L’espace habité que réclame l’assurance intime de pouvoir: Un essai d’approfondissement sociologique de l’anthropologie capacitaire de Paul Ricoeur”, in *Études Ricoeuriennes / Ricoeur Studies* 3 (1): 34-52.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes and Yannick Barthe (2009), *Acting in an Uncertain World. An Essay on Technical Democracy*, Cambridge (MA): MIT Press [Primeira edição francesa: *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris: Seuil 2001].
- Centemeri, Laura (2012), “The Contribution of the Sociology of Quantification to a Discussion of Objectivity in Economics”, in José Castro Caldas e Vitor Neves (eds), *Facts and Values in Economics*, London, Routledge.
- Coase, Ronald (1960), “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 1.

- D'Agostino, Fred (2000), "Incommensurability and Commensuration: Lessons from (and to) Ethico-Political Theory", *Studies in History and Philosophy of Science*, Vol. 31, No. 3, pp. 429–447.
- Desrosières, Alain (1990), "How to Make Things Which Hold Together: Social Science, Statistics and the State", in P. Wagner, B. Wittrock and R. Whitley (eds.) *Discourses on Society: The Shaping of the Social Science Disciplines*, Dordrecht: Kluger.
- Desrosières, Alain (1992), "Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public", in A. Cottereau and P. Ladrière (eds.) *Pouvoir et légitimité : figures de l'espace public*, Paris: Éditions de l'EHESS.
- Dewey, John 1930 (1922), *Human Nature and Conduct. An Introduction to Social Psychology*, New York: The Modern Library.
- Dodier, Nicolas (1993), "Action as a combination of 'common' worlds", *Sociological Review* 41(3): 556-71.
- Doidy, Eric (2003), "La voix des usagers dans les concertations environnementales". *Sociologies pratiques* 7: 49-64.
- Eliasoph, Nina e Paul Lichterman (2003), "Culture in Interaction", *American Journal of Sociology* 108(4): 735-794.
- Espeland, Wendy N. e Mitchell L. Stevens (1998), "Commensuration as a social process", *Annual Review of Sociology*, 24: 313-343.
- Guggenheim, Michael e Jörg Potthast (2012), "Symmetrical twins: On the relationship between Actor-Network theory and the sociology of critical capacities", *European Journal of Social Theory* 15(2): 157-178.
- Harvey, Matthew (2009), "Drama, Talk, and Emotion. Omitted Aspects of Public Participation", *Science, Technology, & Human Values*, 34(2): 139-161.
- Honneth, Axel (1995), *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, Cambridge: Polity Press.
- Ingold, Tim (2000), *The perception of the environment: Essays on livelihood, dwelling and skill*, London: Routledge.

- Jasanoff, Sheila (2003), "Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science", *Minerva* 41(3): 223-244.
- Joas, Hans (1996), *The Creativity of Action*, Cambridge: Polity Press.
- Joas, Hans (2000), *The Genesis of Values*, Cambridge, The University of Chicago Press.
- Lafaye, Claudette e Laurent Thévenot (1993), "Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature", *Revue Française de Sociologie* 34(4): 495-524.
- Lamont, Michèle (2012), "Toward a Comparative Sociology of Valuation and Evaluation". *Annual Review of Sociology* 38: 201-221.
- Latour, Bruno (1998), "To modernise or ecologise? That is the question", in Bruce Braun (ed.), *Remaking Reality: Nature at the Millennium*, Florence, KY: Routledge.
- Lukes, Steven (1997), "Comparing the Incomparable: Trade-offs and Sacrifices", in Ruth Chang (ed.) *Incommensurability, Incomparability and Practical Reason*, Cambridge-London: Harvard University Press.
- Nussbaum, Martha (2001), *The Fragility of Goodness: Luck and Ethics in Greek Tragedy and Philosophy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pink, Sarah (2009), *Doing sensory ethnography*, London: Sage.
- Porter, Theodor M. (1995), *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton: Princeton University Press.
- Radin, Margaret (1993), "Compensation and Commensurability", *Duke Law Journal*, Vol. 43, No. 1, pp. 56 – 86.
- Raz, Joseph (1986), *The Morality of Freedom*, Chicago: Clarendon Press.
- Richard-Ferroudji, Audrey (2011), "Limites du modèle délibératif : composer avec différents formats de participation", *Politix* 4 (96): 161-181.
- Silber, Ilana F. (2003), "Pragmatic sociology as cultural sociology: beyond repertoire theory?", *European Journal of Social Theory* 6(4): 427-49.

- Stark, David (2009), *The Sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Stavo-Debaugé, Joan (2012), “La sociologie dite ‘pragmatique’ et la philosophie pragmatiste, une rencontre tardive”, comunicação em “Pourquoi le pragmatisme? L’intérêt du pragmatisme pour les sciences humaines et sociales”, documento de trabalho, Villa Vigoni, Italie, 15-18 juillet 2012.
- Thévenot, Laurent (1984), “Rules and implements: investment in forms”, *Social Science Information*, 23(1), pp. 1–45.
- Thévenot, Laurent (1990), “L'action qui convient”, in Patrick Pharo e Louis Quéré (eds.) *Les formes de l'action*, Paris: Ed. de l'EHESS.
- Thévenot, Laurent (2006), *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris: La Découverte.
- Thévenot, Laurent (2007), “The Plurality of Cognitive Formats and Engagements: Moving between the Familiar and the Public”, *European Journal of Social Theory* 10 (3): 413–27.
- Thibaud, Jean-Paul (2011), “The sensory fabric of urban ambiances”, *The senses & societies*. 6(2): 203-215.
- Vatin, François (2013), “Valuation as evaluating and valorizing”, *Valuation Studies*, 1.
- Wagner, Peter (1999), “After Justification: Repertoires of evaluation and the sociology of modernity”, *European Journal of Social Theory* 2(3): 341-57.
- Zelizer, Viviana A. (1997), *The Social Meaning of Money*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Capítulo 2

O problema dos custos sociais

Vítor Neves

1. Introdução

Num estimulante livro, *The Value of Nothing*, já traduzido para português, Raj Patel ilustra de forma muito clara, através de exemplos vários, a diversidade, amplitude e, sobretudo, a importância dos custos sociais decorrentes da atividade económica empresarial no quadro do capitalismo contemporâneo (Patel, 2011, em particular o capítulo 3). Mais recentemente ainda, em *Social Costs Today: Institutional analyses of the present crises* (Elsner et al., 2012), uma obra coletiva, os seus organizadores argumentam que a análise das crises atuais exige uma abordagem onde os custos sociais, entendidos como fenómeno sistémico, ocupam um lugar central (uma tese bem documentada ao longo dos 12 capítulos do livro). A relevância dos custos sociais – ou externalidades, como são mais vulgarmente conhecidos entre os economistas – é incontestável.

Com efeito, embora muitos dos investimentos realizados na economia, designadamente em grandes infraestruturas, como aeroportos e barragens, tenham por objetivo o crescimento da produção e da riqueza, a melhoria dos transportes e comunicações, melhores acessibilidades e novas oportunidades de emprego ou a diversificação das fontes de energia, os seus impactos negativos – económicos, sociais e ambientais – para os indivíduos e comunidades não são em geral despiciendo. Os efeitos negativos que tendem a acompanhar tais investimentos, como a destruição de certas atividades económicas, a perda de qualidade de vida de segmentos da população ou a degradação do meio ambiente, da paisagem e do património, são incontornáveis.

Contudo, o nosso conhecimento sobre tais custos, sobre a sua natureza, importância e implicações na economia e na vida das pessoas, é ainda algo limitado. A teoria económica convencional dos custos sociais, com origem no trabalho de A. C. Pigou (1877-1959), *Economics of Welfare* (Pigou, 1932

[1920]], mas sem a subtileza da análise deste autor, assenta no entendimento de que tais custos são “externalidades” – uma *falha do mercado*. Esta abordagem, relativamente incontroversa até ao início dos anos 1960, foi fortemente abalada pelo trabalho de Ronald Coase (1910-2013), *The Problem of Social Cost* (Coase, 1960). Para este autor, em vez de uma falha do mercado, o problema dos custos sociais é, na verdade, o resultado de *inexistência de mercados*, seja porque os direitos de propriedade que os viabilizariam não são claramente definidos, seja porque os custos de transação (os custos de funcionamento do mercado) são proibitivos. Em ambas as abordagens, porém, os custos sociais são reduzidos a um mero problema de alocação ineficiente dos recursos económicos. E embora represente uma significativa mudança de paradigma na análise dos custos sociais (Medema, 1994), a abordagem de Coase pode, ainda assim, ser considerada canónica, uma vez que utiliza, no fundamental, o quadro concetual e os instrumentos analíticos da teoria microeconómica tradicional. Não é, por isso, de estranhar que faça hoje parte de quase todos os manuais de Microeconomia e de Economia Pública estudados nas universidades do mundo inteiro.

À margem deste pensamento dominante merece destaque o trabalho de Karl William Kapp (1910-1976), um destacado, mas relativamente pouco conhecido, economista institucionalista crítico na tradição do institucionalismo americano com fortes raízes no pensamento europeu. Kapp dedicou ao problema dos custos sociais grande parte do seu labor científico ao longo de mais de um quarto de século. Num livro seminal, *The Social Costs of Private Enterprise*,¹³ e em vários trabalhos posteriores, Kapp mostra que os custos sociais são um produto inexorável da lógica intrínseca de funcionamento do capitalismo, com uma dimensão política incontornável, e põe em causa a busca de soluções para o problema dos custos sociais pela via do mercado (como tende a defender Coase) ou com base no cálculo económico assente nos preços de mercado (como acontece também no caso de Pigou). O trabalho deste autor tem vindo a suscitar um interesse crescente nestes últimos anos (vejam-se, nomeadamente, Elsner *et al.*, 2006, e Elsner *et al.*, 2012).

¹³ Publicado em 1950, este livro seria reeditado em 1963 com o título *The Social Costs of Business Enterprise* (Kapp, 1978 [1963]).

Importa, assim, pôr em confronto estas diferentes concepções sobre os custos sociais. Desde logo, procurando clarificar a natureza do problema. Será esse o objeto da próxima secção. Dado o relativo desconhecimento da obra de K. William Kapp, uma atenção particular será conferida ao trabalho deste autor. Na secção seguinte apresentar-se-ão, se bem que de forma muito sintética, algumas linhas fundamentais de fratura entre a abordagem convencional dominante sobre os custos sociais e a abordagem heterodoxa de K. William Kapp. Uma menção especial será dada: (1) às diferenças relativas aos conceitos de eficiência relevantes; (2) à posição sobre as possibilidades de concetualização do problema dos custos sociais num quadro de equilíbrio; (3) à questão da dimensão do poder e assimetria dos agentes; (4) à questão dos direitos de propriedade *vs.* direitos sociais; e, finalmente, (5) ao problema da valoração dos custos sociais. Discutir-se-á, a seguir, a questão prática de como lidar com o problema dos custos sociais. Algumas notas finais concluirão o capítulo.

2. A natureza do problema

Os custos sociais como “externalidades” (falha do mercado)

Na literatura económica convencional os custos sociais são externalidades.¹⁴ Estas são entendidas como consequências não planeadas da atividade de um ou mais agentes económicos (indivíduos ou empresas)¹⁵ sobre o bem-estar ou a capacidade produtiva de outro ou outros intervenientes no processo económico relativamente às quais não é possível obter ou exigir compensação.¹⁶ São efeitos *residuais* ou *secundários*¹⁷ da atividade económica principal do agente – efeitos “externos” – que escapam à ação do mecanismo de preços. São economias ou deseconomias externas.

O problema fundamental aqui identificado é a incapacidade do mecanismo de preços induzir uma compensação pelos danos (ou benefícios) causados, ou, na

¹⁴ Externalidades negativas. Podemos, paralelamente, falar de externalidades positivas quando, em vez de custos, estão em causa benefícios sociais.

¹⁵ A origem específica da externalidade – produção ou consumo – é irrelevante.

¹⁶ Os danos não percecionados como tal pelos diversos atores económicos não são considerados externalidades. A degradação ambiental, por exemplo, só se constitui como um problema relevante na medida em que alguém sinta que o seu bem-estar é afetado (Franzini, 2006: 58).

¹⁷ Veja-se, por exemplo, Fernandes (2011: 140).

linguagem dos economistas, levar à internalização desses efeitos.¹⁸ Trata-se de uma *falha do mercado*, ou seja, uma situação em que os mercados se revelam incapazes de garantir a afetação “eficiente” dos recursos económicos. No quadro analítico da Economia dominante isto é o mesmo que dizer que o ótimo de Pareto é violado.¹⁹ E não sendo possível uma compensação, na lógica do teste da melhoria potencial de Pareto, isto é, nas situações em que os danos causados pela ação de um agente são maiores do que as vantagens que trazem para um qualquer outro agente ou setor da economia, a concretização daquele “ótimo” é impossível.²⁰ As externalidades constituem-se então como um problema havendo justificação para uma ação corretiva.²¹ Na tradição pigouviana isto significa, em geral, ação do Estado por via de impostos, subsídios ou regulamentação pública.

Os custos sociais como resultado da inexistência de mercados

Ronald Coase rejeita a ideia dos custos sociais como danos *externos* (recusando também, por isso, o termo “externalidades”). Para este autor, é inadequado pensar o problema dos custos sociais como o resultado da imposição unilateral de um dano a outrem, como uma questão de falta de compensação (internalização) por parte do agente *gerador* do dano ao(s) agente(s) que *suporta(m)* esse dano. Todos são, em última instância, responsáveis pela existência e resolução do problema.

Os custos sociais decorrem de situações em que os agentes envolvidos estabelecem entre si, no que respeita ao objeto do dano, uma relação de reciprocidade. Na relação entre dois agentes, A e B, “ambas as partes causam o

¹⁸ Os efeitos sobre terceiros internalizados por ação do mecanismo de preços – as chamadas externalidades pecuniárias – são, deste ponto de vista, irrelevantes. Não são sequer consideradas como verdadeiras externalidades. Decorrem do normal funcionamento do mercado. É o caso, por exemplo, dos efeitos negativos sobre o bem-estar da população residente numa área turística decorrentes dos aumentos de preços na época balnear devido ao grande afluxo de turistas.

¹⁹ Designa-se por *ótimo de Pareto* (ou eficiência de Pareto) uma situação em que não é possível melhorar o nível de bem-estar de um qualquer agente económico sem que isso implique a diminuição do bem-estar de pelo menos um outro agente económico.

²⁰ Sobre o teste de melhoria potencial de Pareto, ou critério de compensação de Kaldor-Hicks, veja-se, por exemplo, Bromley (1990) ou Zerby Jr. (2001).

²¹ Apenas as externalidades relevantes do ponto de vista do ótimo de Pareto interessam. Se, por exemplo, as decisões de uma empresa afetarem negativamente o bem-estar dos seus trabalhadores ou da comunidade mas permitirem aumentar o bem-estar dos seus acionistas mais do que o dano por elas causado, não haverá justificação, numa lógica de eficiência (a única relevante no quadro desta abordagem), para quaisquer ações corretivas.

dano”. Evitar o dano a B implica causar um dano a A. Os custos existem para ambas as partes. Por isso é desejável que ambas levem em consideração o dano ao decidir como agir (Coase, 1960:13).

A questão que se deve colocar, como Coase se esforçou por mostrar recorrendo a vários exemplos reais de processos judiciais, será: deve A ser autorizado a causar um dano a B ou deve B ser autorizado a causar um dano a A? Trata-se, pois, de decidir que interesses vão ser protegidos pela lei e pelos tribunais, isto é, que interesses vão adquirir o estatuto de direitos (Medema, 1994: 69). Estes têm uma natureza dual (Medema, 1994: 68-69; 2009: 105). A atribuição de um direito a uma parte implica expor outros aos efeitos do exercício desse direito, o que implica custos.²²

Mais do que uma falha do mercado, os custos sociais evidenciam, para Coase, um problema de *inexistência de mercados* derivado da indefinição dos direitos de propriedade que tornem possível (e facilitem) as transações. É afinal uma falha do Estado (Medema, 1996: 102). A partir do momento em que tais direitos sejam definidos com clareza, a sua transação (voluntária) a favor de quem mais os valoriza poderá ocorrer conduzindo, na ausência de custos de transação,²³ a uma alocação eficiente de Pareto independentemente da atribuição inicial dos direitos de propriedade. O problema deixará de existir. É o famoso resultado conhecido como “teorema de Coase”.

Na realidade, porém, dada a relevância empírica incontornável dos custos de transação – impedindo a concretização prática do teorema – aquilo que segundo Coase é realmente importante não é este resultado, tão enfatizado pelos entusiastas do mercado como solução (e por grande parte dos manuais de Economia), mas precisamente o papel fundamental do direito (e dos tribunais) na afetação dos recursos económicos. Devido aos custos proibitivos da negociação, os direitos tendem a ser exercidos nos termos da sua atribuição inicial – “*rights stick where they hit*” (Medema, 1994: 76).

²² “O custo de exercer um direito é sempre a perda que se sofre algures em consequência do exercício desse direito – a incapacidade de atravessar uma terra, estacionar um carro, construir uma casa, desfrutar uma vista, ter paz e sossego ou respirar ar limpo” (Coase, 1960: 44).

²³ Custos de funcionamento do mercado.

A resposta à questão de saber a quem devem ser atribuídos os direitos de propriedade é, segundo Coase, clara: deve evitar-se o dano mais grave (Coase, 1960: 2). Ao invés de colocar todo o ónus no “responsável” pelo dano e tentar por todos os meios eliminar esse dano, a solução para o problema dos custos sociais residirá na escolha da alternativa mais vantajosa. É um exercício de cálculo de ganhos e perdas. Trata-se de saber se o ganho resultante de impedir o dano é maior ou menor do que a perda provocada pela ação visando a sua eliminação (Coase, 1960: 27). Por exemplo, se a poluição dos rios provoca a morte de peixes, deve comparar-se o valor do peixe perdido com o valor da produção tornada possível pela atividade poluidora. Se a construção de uma barragem põe em causa a existência de um património ambiental e/ou histórico relevante importa pôr em confronto o valor do que se ganha com o valor do que se perde com aquela construção. A regra de decisão, defende Coase, é escolher a situação que maximiza o valor total da produção.

Isto implica, naturalmente, saber o valor do que é obtido e o valor daquilo que é sacrificado. Segundo Coase (1970a: 35), “nem sempre, ou nunca, é fácil decidir qual o curso [da ação] a tomar.” Mas, em seu entender “a natureza da escolha é clara.” Trata-se, continuando a usar as suas palavras, de uma decisão que “não é diferente da decisão sobre se um campo deve ser usado para cultivar trigo ou cevada, e não é certamente uma decisão acerca da qual devemos manifestar grande emoção. É uma questão importante e difícil, *mas é certamente apenas uma questão de valoração.*” (Coase, 1970b: 9, *itálico acrescentado*).

Em resumo, ao mesmo tempo que redefine a natureza do problema, Coase põe em causa a abordagem tradicional das externalidades em dois aspetos fundamentais: 1) a ideia de que os custos sociais correspondem a uma “falha do mercado”; e 2) o entendimento de que a resolução do problema passa inevitavelmente por ações “corretivas” do Estado, designadamente impostos e subsídios. Mas, como ficará mais claro mais à frente, o raciocínio é, ainda assim, o da teoria microeconómica tradicional.

Os custos sociais como um problema intrínseco ao capitalismo

A análise dos custos sociais de K. William Kapp rompe em vários aspetos fundamentais com as abordagens anteriores. Para este autor os custos sociais

são custos “não pagos” pelos agentes que os produzem²⁴, fenómenos generalizados nas economias capitalistas, se bem que muito heterogêneos, intrinsecamente ligados à atividade produtiva e inevitáveis no quadro das economias baseadas no lucro. São, em todo o caso, custos que poderão ser minimizados através de reformas e mudanças institucionais apropriadas.

Segundo Kapp a existência de custos sociais deve-se fundamentalmente à circunstância de a busca do lucro resultar num prémio à minimização dos custos privados de produção. Ao minimizarem os seus custos internos as empresas tenderão a *transferir* para terceiros e para a comunidade em geral e efetivamente a *maximizar* os custos sociais (isto é, a parte dos custos totais a que na literatura económica tradicional se convencionou chamar custos “externos”).

Em vez de meros efeitos residuais ou secundários de uma atividade principal, um coproduto indesejável, os custos sociais serão antes uma característica *intrínseca e necessária* ao funcionamento das economias baseadas no lucro. A economia capitalista é, nas palavras de Kapp, uma “economia de custos não pagos”.

Estes custos cobrem um amplo espectro de deseconomias ambientais e sociais, incluindo aspetos tão diversos e heterogêneos como a poluição ambiental; o esgotamento dos recursos não renováveis e a exaustão dos recursos renováveis; o congestionamento urbano; a deterioração das condições de trabalho, acidentes de trabalho e doenças profissionais; os efeitos nocivos das mudanças tecnológicas, a instabilidade económica e o desemprego; ou, como tem vindo a acontecer com particular pungência no decurso da presente crise, o sacrifício do bem-estar das pessoas ditado pelos ritmos, interesses e exigências da engrenagem económica capitalista. Incluem, na verdade, toda “uma variedade de ‘deseconomias’, riscos acrescidos e incertezas que podem estender-se até muito longe no futuro” (Kapp, 1963: 185).

O livre funcionamento do mercado promove, segundo Kapp, a “externalização” ou, como ele preferia dizer, a *transferência* em grande escala de uma parte

²⁴ “Unpaid” ou “uncompensated social costs”.

significativa dos custos totais da produção para a comunidade (a conversão dos custos “externos” em custos *sociais*).

As possibilidades de “resistência” a esta transferência de custos pela via da negociação de interesses conflitantes – numa linha de pensamento à Coase – são, na ótica de Kapp, limitadas. Várias razões podem ser apontadas nesse sentido. Kapp (1978 [1963]: 267-268) sugere as seguintes:

- (i) Alguns custos sociais, como os danos causados à saúde humana, podem permanecer ocultos (e ignorados pelas pessoas afetadas) durante um longo período de tempo;
- (ii) No caso de situações catastróficas como cheias, deslizamentos de terras e outros desastres “naturais”, causadas, ou pelo menos agravadas, pela utilização irracional dos recursos, os custos sociais, com todo o sofrimento humano envolvido, podem ser percebidos como o resultado de causas meramente naturais;
- (iii) Alguns danos, sendo elevados como um todo, estão disseminados por um grande número de pessoas de tal forma que as perdas individuais são relativamente negligenciáveis e por isso não parecem justificar uma ação decidida de resistência;
- (iv) As pessoas diretamente afetadas pelos custos sociais podem não ter meios (financeiros, legais ou outros) para agir de forma apropriada, nomeadamente pelo recurso à via judicial, no sentido de impedir que os danos que lhes estão a ser infligidos persistam;
- (v) Em geral, as pessoas afetadas estão numa posição de inferioridade negocial tendo uma reduzida capacidade para resistir ao poder das empresas e suas organizações; para estas últimas a atividade de lobbying visando entravar medidas de regulação dos seus negócios é frequentemente mais rentável do que tomar medidas no sentido da prevenção dos custos sociais;
- (vi) Finalmente – e esta é porventura a questão mais fundamental – os custos sociais são, em regra, um produto inexorável da lógica de funcionamento da economia de mercado como um todo.

Na verdade, Kapp contesta a ideia de que os custos sociais possam, em geral, ser razoavelmente concebidos num quadro de relações bilaterais e com uma natureza recíproca. Para ele, os custos sociais estão associados a relações não-mercantis assimétricas, frequentemente involuntárias, moldadas por entidades mais ou menos dominantes que impõem os seus interesses aos setores económica e politicamente mais débeis da sociedade. Os atores económicos têm diferentes possibilidades de acesso à informação relevante e diferente capacidade para controlar ou mesmo manipular essa informação assim como um desigual poder de negociação. Há assim uma dimensão de *poder*, e portanto *política*, no problema dos custos sociais – ignorada pela teoria dominante – sem a qual o problema dos custos sociais não poderá ser plenamente compreendido.

Vale a pena aqui citar o próprio Kapp:

[O] facto de uma parte dos custos de produção poder ser transferida para terceiros ou para a sociedade como um todo é apenas uma outra maneira de dizer que os custos e, conseqüentemente, os lucros dependem, pelo menos em certa medida, do poder da empresa para o fazer. Em suma, o que a teoria convencional trata como um dado é, na verdade, já *o resultado de uma constelação de interdependências mercantis e não mercantis entre unidades de carácter heterogéneo e com diferentes graus de controlo e dominação económica*. (Kapp, 1969: 335, itálico acrescentado)

Alguns anos mais tarde, num dos seus últimos trabalhos, Kapp acrescentaria:

[O] processo causal [responsável pela disrupção ambiental] não é, em regra, de carácter bilateral, com poluidores específicos causando danos a indivíduos específicos (ou outras partes afetadas) identificáveis. Na verdade, o processo nada tem em comum com uma típica relação mercantil entre duas pessoas; *não é o resultado de uma qualquer transação contratual voluntária*. As pessoas afetadas estão, regra geral, desprotegidas; *não têm voz na matéria; são vítimas de um processo relativamente ao qual têm pouco ou nenhum controlo*. A degradação da qualidade do meio ambiente acontece, por assim dizer, nas suas costas, e as suas possibilidades de recurso são limitadas ou ineficazes no quadro das leis de compensação em vigor (Kapp, 1977: 531, itálico acrescentado)

Tudo isto nos leva a uma característica central da abordagem de Kapp: a ideia de que os processos causais que ligam a produção, o ambiente natural e social e os indivíduos envolvem dimensões “económicas” e “não-económicas” numa complexa rede de interdependências sistémicas.

Os custos sociais são, em seu entender, o resultado da ação combinada de uma pluralidade de fatores, relações e processos causais, só podendo ser plenamente compreendidos (e os seus efeitos minimizados) no quadro de uma abordagem que reconheça: (1) o carácter *aberto* dos sistemas socioeconómicos e (2) a natureza *circular* e *cumulativa* daqueles processos causais (Kapp, 1976). Esta natureza cumulativa impõe a consideração de *limiares críticos* (ou *zonas críticas*), ausente da análise convencional, a partir dos quais os custos sociais ganham nova relevância e significado. Mecanismos lineares de causa e efeito e abordagens teóricas com base na noção convencional de equilíbrio serão inadequados para analisar os custos sociais.

3. Linhas de fratura

São muitas as diferenças – umas mais significativas do que outras – entre as várias abordagens sobre os custos sociais que acabámos de rever. Algumas constituirão mesmo verdadeiras linhas de fratura entre a abordagem convencional dominante e a abordagem radicalmente heterodoxa de Kapp. Salientaremos as seguintes: em primeiro lugar, os diferentes conceitos de eficiência subjacentes às duas abordagens. Segundo, a visão diferente sobre as possibilidades de concetualização do problema dos custos sociais num quadro de análise de equilíbrio (adotada pela abordagem convencional mas rejeitada por Kapp, para quem só uma análise em termos de processos de causalidade cumulativa faz sentido). Terceiro, a questão da dimensão do Poder e assimetria dos agentes, presente no trabalho de Kapp, por contraposição à ideia de transações voluntárias entre partes iguais num quadro de reciprocidade, defendida por Coase. Em seguida, a questão dos direitos. E, finalmente, a diferença porventura mais radical no que à análise económica diz respeito, cavando um fosso profundo entre os “modos de pensar” kappiano e convencional, o entendimento sobre a questão da valoração.

Eficiência de Pareto vs. eficiência social

A análise tradicional dos custos sociais, tal como a de Coase, apesar de todas as diferenças, têm um ponto fundamental em comum – conceberem os custos sociais como um problema de eficiência económica (um afastamento relativamente ao ótimo de Pareto). Mesmo quando se admite, como faz Coase, que a perspectiva da eficiência não esgota a questão dos critérios de escolha e que “os problemas da economia do bem-estar devem, em última análise, dissolver-se num estudo da estética e da moral” (Coase, 1960: 43), tudo se resume, *na perspectiva do economista*, a decidir, tendo em vista evitar o dano mais grave, se o ganho derivado de prevenir o dano é maior ou menor do que a perda decorrente da ação visando a sua eliminação. As questões de eficiência e da equidade são mantidas em dois planos totalmente separados. Ao economista *qua* economista apenas a eficiência – os ganhos agregados ao nível da produção de bens (mercadorias) – interessa.²⁵ As questões relativas à repartição do rendimento e ao bem-estar social são do domínio ético, relativamente ao qual o economista não tem qualquer tipo de *expertise*.

Kapp rejeita uma tal conceção por a considerar estritamente formal, estática, parcial e incompleta. Vai mesmo ao ponto de a classificar como “vazia” e “ambígua” (Kapp, 1965: 305-306). Em seu entender, ela não fornece critérios minimamente adequados para a avaliação do grau de sucesso ou fracasso na solução do problema da *eficiência social*. Isto porque não toma em consideração (nem o pode fazer) o contexto institucional, a relevância das variáveis tempo (histórico) e espaço (social), as possibilidades de mudança institucional, ou as reais necessidades e requisitos básicos da vida humana. E porque, além disso, assume, erroneamente, uma falsa dicotomia entre fins “económicos” e “não económicos”.

Toda a análise dos custos sociais de Kapp assenta na ideia de que o que importa

²⁵ Com Pigou as preocupações com a eficiência e a equidade estavam ainda ambas presentes. Contudo, a questão da impossibilidade de comparação interpessoal das utilidades, suscitada por Robbins (1932), viria a traduzir-se, com o desenvolvimento do critério de Kaldor-Hicks da melhoria potencial de Pareto no final dos anos 1930, na separação estrita destes dois critérios normativos (ver Zerbe Jr., 2001). Progressivamente a profissão vai interiorizando a ideia (errada) de que a eficiência, ao contrário da equidade, pode ser pensada como isenta de valores. Como refere Bromley (1990: 93), “uma vez que a eficiência deriva da produção, que se considera que uma maior produção de bens e serviços não implica qualquer juízo de valor, e uma vez que a produção pode ser avaliada pelos preços de mercado – os quais por sua vez são considerados neutros – a eficiência tornou-se sinónimo de análise objetiva.”

é maximizar os benefícios da atividade económica – entendidos enquanto valores sociais – com um mínimo de custos sociais. Trata-se de um problema de eficiência *social*. Para Kapp, como para J. M. Clark antes dele, falar de eficiência social significa pensar o desempenho global da economia *do ponto de vista dos valores da sociedade*. Trata-se de uma visão eminentemente normativa, assente na afirmação da centralidade da vida humana como *valor primeiro* e inquestionável – um valor *absoluto* e não um valor de troca no mercado – e, em consequência, no entendimento de que a satisfação das necessidades humanas constitui o objetivo último da atividade económica (o único *fim* realmente indiscutível). Daí decorre a imprescindibilidade de uma teoria substantiva das necessidades humanas (por contraposição à mera racionalidade formal da economia convencional) e da identificação de “condições de vida mínimas adequadas”, “mínimos sociais” ou “níveis máximos toleráveis de disrupção” (conceitos cruciais no seu pensamento) – os indicadores objetivos de bem-estar por comparação com os quais, segundo Kapp, os custos sociais devem ser medidos.

Ainda assim, considera Kapp, tais indicadores não dispensam uma forte componente de deliberação coletiva e decisão política acerca dos valores e objetivos sociais a prosseguir.

Equilíbrio vs. causalidade cumulativa

A lógica da análise de Pigou é inteiramente neoclássica, subscrevendo a tese de que a análise dos custos sociais (como a de todos os outros fenómenos económicos) deve ser conduzida enquanto processo de escolha racional baseada no cálculo monetário de ganhos e perdas e onde a noção de equilíbrio é central. A análise de Coase, pesem embora todas as diferenças relativamente à tradição neoclássica, subscreve, na sua essência, esses mesmos princípios (se bem que significativamente enriquecidos pela nova centralidade dos custos de transação).

Também neste aspeto a análise de Kapp representa um corte significativo com a tradição neoclássica. Para este autor, os processos causais geradores dos custos sociais têm uma natureza circular e cumulativa que, conjuntamente com o carácter aberto dos sistemas económicos, tornará inadequada a análise linear de

causa-efeito. Segundo Kapp é imprescindível uma abordagem sistémica que atenda à natureza orgânica da realidade, à complexidade das relações de interdependência inerentes àqueles processos causais e dê conta das dinâmicas cumulativas da sua evolução.

Reciprocidade vs. Poder

Na análise de Coase os custos sociais têm, como vimos, origem em conflitos de interesses. Não há, por um lado, agentes que causam o dano e, por outro, agentes que sofrem os efeitos das ações dos primeiros. Ambas as partes são responsáveis pela resolução do problema. A relação é recíproca. A atribuição legal de direitos de propriedade é, neste quadro, crucial. Se os custos de transação forem nulos a atribuição de direitos de propriedade torna o problema dos custos sociais suscetível de resolução pela via da negociação bilateral qualquer que seja a atribuição inicial daqueles direitos. Não sendo nulos, tais direitos serão exercidos segundo a sua atribuição inicial, sendo esta então decisiva para o funcionamento do sistema económico.

Para Kapp, pelo contrário, os custos sociais decorrem de relações assimétricas não tendo as partes envolvidas o mesmo grau de controlo sobre a situação nem a mesma capacidade de negociação. As pessoas afetadas não têm voz ou poder para exigirem compensações num quadro de transações contratuais voluntárias entre partes iguais. O problema dos custos sociais radica, em seu entender, na própria lógica do sistema económico empresarial e só é resolúvel no contexto de uma alteração da estrutura institucional da economia.

Direitos de Propriedade vs. Direitos Sociais

Numa releitura recente da obra de Kapp, Maurizio Franzini (2006) defende que os custos sociais kappianos devem ser entendidos como violações de direitos sociais básicos. Serão mesmo, nas suas palavras, o reverso desses direitos. Assim, será totalmente irrelevante se os danos causados pela ação de um agente, medidos pelas perdas de bem-estar por parte de quem os sofre, são maiores ou menores do que as vantagens que daí resultam para quem os produz (uma questão central, como vimos, no quadro da análise convencional das externalidades). Os custos sociais, como sublinha este autor, são violações de direitos sociais, perpetradas pelo capitalismo de mercado, ocorram essas

violações numa situação de eficiência de Pareto ou não. Os danos sociais, mesmo que inferiores aos ganhos das empresas, não deixarão de constituir uma violação de direitos sociais e não são, por esse facto, menos importantes. A questão dos custos sociais é, assim, recolocada num plano – o dos direitos sociais – substancialmente diferente do dos direitos de propriedade enfatizados por Coase.

A questão da valoração

No quadro da abordagem convencional o problema dos custos sociais é, no fim de contas, como vimos, redutível a um problema de valoração. Coase foi a esse respeito de uma clareza cristalina. Trata-se de determinar o valor dos custos e benefícios com base na informação dada pelos preços de mercado e escolher a solução que maximiza os benefícios líquidos.

São sabidas as dificuldades práticas deste empreendimento, designadamente no que respeita à atribuição de valor aos bens não mercantis. Como o são as objeções filosóficas à monetarização geral da vida humana e a consciência de que pelo menos para algumas coisas a atribuição de um valor monetário é no mínimo questionável. Mas para a maioria dos economistas trata-se tão-somente da utilização, necessária e inevitável, de um *conveniente* padrão de medida (“*the measuring rod of money*”), sem o qual a escolha racional é considerada impossível. Nas palavras de Pearce (1978: 3), “goste-se ou não, *qualquer* decisão *implica* uma valoração monetária”.

Para Coase os preços de mercado e, mais genericamente, a possibilidade de usar o padrão monetário, estão no âmago da análise económica. É essa possibilidade que, em seu entender, lhe dá a vantagem, quando comparada com as outras ciências, para analisar o funcionamento do sistema económico (Coase, 1994 [1977]).

Para Kapp, porém, os custos sociais, tal como os benefícios sociais, têm de ser considerados como fenómenos extra-mercado (Kapp, 1970) e colocam um difícil problema de incomensurabilidade. Nas suas próprias palavras:

[E]stamos a lidar com magnitudes e qualidades essencialmente heterogéneas para as quais não pode haver um denominador comum. Assim, se apesar disso as continuamos a representar num sistema único de coordenadas,

criamos a falsa impressão de uma comensurabilidade que simplesmente não existe. (...) qualquer representação diagramática dos custos sociais e dos benefícios sociais parece ser altamente problemática se não mesmo logicamente inadmissível. (Kapp, 1983: 37)

CrITÉRIOS monetários como o princípio da disposição para pagar ou para aceitar uma compensação com base nos preços de mercado são inadequados para a avaliação dos custos sociais e consequente deliberação quanto ao curso de ação a seguir. Os preços gerados pelo mercado, na medida em que não refletem adequadamente a importância relativa das necessidades humanas, a escassez relativa dos fatores de produção e os reais custos totais de produção, são indicadores “não somente imperfeitos e incompletos, mas enganadores” (Kapp, 1970: 843-844).

É forçoso, pois, segundo Kapp, proceder à avaliação dos custos e benefícios em termos do valor que traduzem para a sociedade (“*value to society*”)²⁶. Preço de mercado e valor social estão longe de ser uma e a mesma coisa. Construir uma *teoria do valor social* constitui, para este autor, o problema central da teoria económica (Kapp, 1978 [1963]: 293). Tal exige, defende Kapp, a definição de critérios objetivos acerca do que é necessário e essencial à vida e à sobrevivência humanas – o seu referencial fundamental, como vimos acima – e uma nova contabilidade social.

4. Como lidar com o problema dos custos sociais?

Esta a questão prática a que não podemos deixar de tentar responder. A literatura económica convencional, na sequência dos trabalhos seminais de Pigou e Coase, aponta soluções diversas, desde as mais centradas na ação do Estado até soluções mais focadas no funcionamento dos mercados.

A tradição pigouviana assenta no uso de impostos e regulamentos diversos para resolver o problema das externalidades.²⁷ Coase, por seu turno, tende a

²⁶ “*Value to society*” e não “*value in society*”, na feliz expressão de J. M. Clark (2009 [1936]: 61), a quem Kapp foi buscar o conceito.

²⁷ Importa, contudo, ter em atenção que, como argumentou Medema (2010), o pensamento de Pigou é bem mais sofisticado do que sugere a vulgata de manual, fazendo uma clara distinção entre teoria e prática (cfr. Pigou, 1932 e 1935).

privilegiar as soluções baseadas no funcionamento dos mercados. Mas importa sublinhar que, em seu entender, não há uma resposta única e predeterminada para o problema. Várias opções de política estão disponíveis e nenhuma poderá ser considerada “a” solução ótima.

Uma coisa é certa. A solução não passará, segundo Coase, por comparar a situação real com uma situação ideal tomada como referência – uma espécie de “demanda do nirvana” tão ao gosto dos economistas convencionais – mas pela adoção de uma *análise institucional comparativa* visando a escolha do arranjo social mais adequado. Ou seja, o procedimento será partir de uma situação próxima da que *realmente* existe e compará-la com a que resultaria de uma mudança de política. Podemos, desse modo, verificar se a nova situação “seria, globalmente, melhor ou pior do que a original” (Coase, 1960: 43). O critério de escolha, como já referido, deverá ser *a maximização do produto social total gerado pelos diferentes arranjos institucionais possíveis*. Isto implica, como sublinhou Coase (1960: 18), “um estudo paciente de como, na prática, o mercado, as empresas e os Estados lidam com o problema dos efeitos nocivos”.

A solução mais amplamente associada a Coase e, com certeza, a sua preferida, é confiar no funcionamento do mecanismo de mercado (mesmo se no mundo real as melhorias conseguidas e o “ótimo” não coincidem). Em várias ocasiões, Coase mostrou esta sua preferência. No entanto, como também observou, esta é uma solução viável apenas quando os benefícios líquidos da realocação dos direitos excedem os custos de transação associados. Outras alternativas devem, pois, ser exploradas. O próprio Coase sugeriu as seguintes possibilidades (Coase, 1960: 16-18; 1959: 18 e 29; 1970a: 38-40, ver também Medema, 2009: 115-117):

- i) *Internalização* de custos das atividades relevantes através da integração vertical das empresas sob um controle único. Evidentemente, isto só seria viável nos casos em que as “externalidades” envolvam exclusivamente relações entre produtores e seria inferior à solução assente no mercado nos casos em que os custos administrativos associados à organização das empresas são relativamente elevados.

- ii) *Regulação estatal direta*, impondo o que as pessoas devem ou não fazer. É uma solução considerada adequada quando um grande número de pessoas está envolvido, como no caso da poluição. Neste caso, o Estado pode impor a instalação de dispositivos de prevenção da poluição ou regulamentos restritivos e de zonamento. Tal como em todos os outros mecanismos os benefícios desta solução deverão ser confrontados com os seus custos. Embora o Estado possa beneficiar da sua posição de poder, e em alguns casos, possa produzir soluções melhores do que o mercado, esta solução não estará livre de problemas. Coase menciona os custos administrativos (algumas vezes substanciais), as pressões políticas, a falta de seleção competitiva e informação incompleta. Na opinião de Coase, a regulação direta pelo Estado está longe de ser um mecanismo que garanta a eficiência económica.
- iii) Finalmente, *não fazer nada*. Dada a onnipresença das “externalidades” no mundo real e os problemas encontrados nas soluções já mencionadas – soluções assentes no mercado, na empresa ou na intervenção do Estado – Coase sugere que os ganhos da regulação pública serão frequentemente inferiores aos custos envolvidos nessa regulação. Como tal, dever-se-á estar “disposto a aceitar uma boa parte das imperfeições dos nossos arranjos sociais porque os custos envolvidos na sua eliminação seriam mais elevados do que os ganhos obtidos” (Coase, 1970a: 40). Não fazer nada poderá ser assim, segundo Coase, a melhor opção.

Para Kapp, como vimos, o problema é mais complexo e não se resume à adoção de soluções *a posteriori*. O esquema da fig.1 procura ilustrar o seu raciocínio. Parece evidente que, no entender de Kapp, a resolução do problema dos custos sociais, mais do que um problema “técnico” de determinação de soluções ótimas, é político. Os objetivos sociais e as metas a atingir devem ser coletivamente (e politicamente) determinados. Os custos sociais são, acima de tudo, um problema de organização institucional da economia. Constituem um problema coletivo cuja resolução exige respostas coletivas.

Tal não elimina, obviamente, a necessidade de um trabalho técnico de definição de critérios objetivos, “cientificamente determinados” e validados empiricamente, acerca do que é necessário e essencial à vida e à sobrevivência humanas (Kapp, 1969: 335-6) – os “mínimos sociais” – e a construção de indicadores sociais e ecológicos ou, mais genericamente, de um novo sistema global de contas sociais (uma nova contabilidade social) indispensável para a definição dos objetivos e escolha dos cursos de ação a seguir.

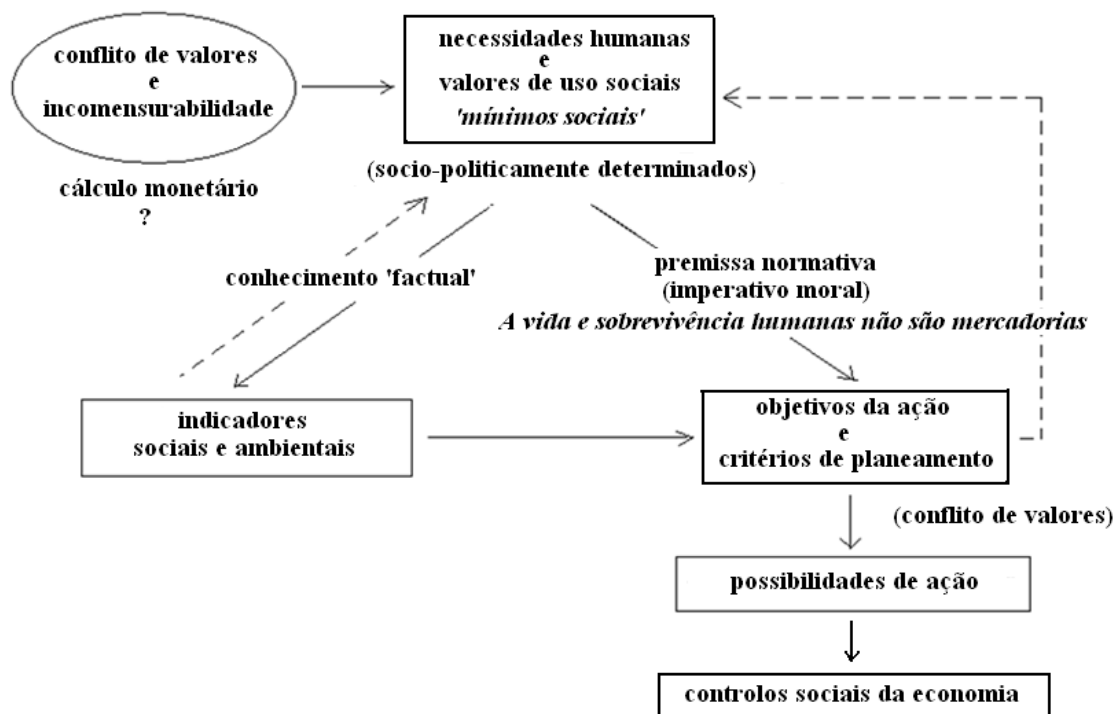


fig.1

5. Notas finais

Os mercados – e os preços que eles geram – constituem um poderoso mecanismo de coordenação económica. Mas, como terá ficado claro neste texto, as suas limitações são consideráveis. Os custos da mais diversa ordem “externalizados” pelas empresas no quadro do capitalismo contemporâneo, sem qualquer repercussão no mecanismo de preços e nas decisões de alocação de recursos, são um exemplo particularmente impressionante dessas limitações.

Para a maioria dos economistas trata-se, sem dúvida, de um problema económico relevante – o problema das externalidades, como é em geral

designado na literatura económica convencional – a exigir uma resposta ao nível da definição das políticas públicas. As soluções apontadas são, como vimos também, diversas. Nalguns casos privilegia-se a ação pública, como acontece no caso dos chamados impostos pigouvianos ou de regulamentação da atividade económica privada; noutros, soluções assentes na definição de direitos de propriedade e na criação de mercados, como é o caso bem conhecido dos mercados de licenças de emissão de CO₂. Contudo, para estes economistas, as “externalidades” não põem em causa os fundamentos teóricos básicos da análise económica tradicional, designadamente o cálculo económico baseado nos preços de mercado ou a análise da eficiência assente no ótimo de Pareto.

Muito diferente, como vimos, é a abordagem dos custos sociais desenvolvida por K. William Kapp. Para este autor, além de constituírem um problema económico fundamental e incontornável nas economias capitalistas, os custos sociais constituem um enorme desafio à ciência económica contemporânea. Se os custos sociais têm a sua origem na lógica intrínseca da economia capitalista, a solução para este problema terá de transcender essa mesma lógica.

Como escrevem os organizadores de *Social Costs and Public Action in Modern Capitalism*:

Ao concentrar-se no mercado como a única economia possível, a teoria formal implicitamente favorece aqueles interesses económicos e sociais que mais têm a ganhar com um mercado [socialmente] desincrustado. [...] Os objetivos sociais devem ser uma prioridade para a economia, e a economia deve ser o meio para os realizar, em vez de uma restrição. O desempenho da economia deve ser avaliado em termos dos objetivos sociais que ela pode realmente alcançar. (Elsner *et al.*, 2006: 8)

É um exercício complexo e difícil, mas que indubitavelmente vale a pena empreender.

Referências bibliográficas

- Bromley, Daniel (1990), The ideology of Efficiency: Searching for a Theory of Policy Analysis, *Journal of Environmental Economics and Management*, 19, 86-107.
- Bromley, Daniel (1997), Rethinking markets, *American Journal of Agricultural Economics*, 79(5), 1383-1393.
- Clark, John M. (2009 [1936]), *Preface to Social Economics: Economic Theory and Social Problems*, organizado por Abramovitz, Moses e Ginzberg, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Coase, Ronald (1959), The Federal Communications Commission, *The Journal of Law & Economics*, 2 (October), 1-40.
- Coase, Ronald (1960), The Problem of Social Cost, *The Journal of Law & Economics*, 3 (October), 1-44.
- Coase, Ronald (1970a), Social Cost and Public Policy, in Edwards, George (org.), *Exploring the Frontiers of Administration: Six Essays for Managers*, Toronto: York University Faculty of Administration Studies, Bureau of Research, 33-44.
- Coase, Ronald (1970b), Discussion, in *The Legal and Economic Aspects of Pollution*, Chicago: The University of Chicago Center for Policy Study.
- Coase, Ronald (1994 [1977]), Economics and Contiguous Disciplines, in Coase, Ronald, *Essays on Economics and Economists*, Chicago: The University of Chicago Press, 34-46.
- Elsner, Wolfram *et al.* (2006), *Social Costs and Public Action in Modern Capitalism: Essays inspired by Karl William Kapp's theory of social costs*, Londres: Routledge.
- Elsner, Wolfram, Pietro Frigato e Paolo Ramazzoti (Orgs.) (2012), *Social Costs Today: Institutional analyses of the present crises*, Londres: Routledge.
- Fernandes, Abel Costa (2011), *Economia Pública – Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Colectivas*, Lisboa: Edições Sílabo [2ª edição].

- Franzini, Maurizio (2006), Social costs, social rights and the limits of free market capitalism: a re-reading of Kapp, in Elsner, Wolfram *et al.* (2006), *Social Costs and Public Action in Modern Capitalism: Essays inspired by Karl William Kapp's theory of social costs*, Londres: Routledge, 56-71.
- Kapp, K. William (1963), Social Costs and Social Benefits – A Contribution to Normative Economics, in Beckerath, Erwin; Giersch, Herbert (orgs.), *Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung*, Berlin: Duncker & Humblot, 183-210.
- Kapp, K. William (1965), Social Economics and Social Welfare Minima, in Unnithan, T.K.N. *et al.* (Eds.), *Towards a Sociology of Culture in India, Essays in Honor of Dr. D. P. Mukerji*. New Delhi: Prentice Hall of India, 197-309, Versão eletrônica, consultada a 9.03.11, em <http://www.kwilliam-kapp.de/documents/INDIAPDF.pdf>
- Kapp, K. William (1969), On the Nature and Significance of Social Costs, *Kyklos*, 22(2), 334-347.
- Kapp, K. William (1970), Environmental Disruption and Social Costs: a Challenge to Economics, *Kyklos*, 23(4), 833-848.
- Kapp, K. William (1977), Environment and Technology: New Frontiers for the Social and Natural Sciences, *Journal of Economic Issues*, 11(3), 527-539.
- Kapp, K. William (1978 [1963]), *The Social Costs of Business Enterprise*, Nottingham: Spokesman.
- Kapp, K. William (1983), *Social Costs, Economic Development and Environmental Disruption*. Lanham: University Press of America. Versão eletrônica, consultada a 13.08.12, em <http://www.kwilliam-kapp.de/documents/SC-EcoDev-EnvDisruption.pdf>
- Medema, Steven (1994), *Ronald H. Coase*, Londres: Macmillan.
- Medema, Steven (1996), On Pangloss, Pigouvians and Pragmatism: Ronald Coase and Social Cost Analysis, *Journal of the History of Economic Thought*, 18 (Spring), 96-114.

- Medema, Steven (2009), *The Hesitant Hand: Taming Self-Interest in the History of Economic Ideas*, Princeton: Princeton University Press.
- Medema, Steven (2010), Pigou's "Prima Facie Case": Market Failure in Theory and Practice, in Backhouse, Roger E. e Tamotsu Nishizawa (orgs.), *No wealth but life: welfare economics and the welfare state in Britain, 1880–1945*, Cambridge: Cambridge University Press, 42-61.
- Patel, Raj (2011), *The Value of Nothing: How to Reshape Market Society and Redefine Democracy*, Londres: Portobello Books Ltd.
- Pearce, David (1978), Introduction, in Pearce, David (org.), *The Valuation of Social Cost*, Londres: George Allen & Unwin.
- Pigou, Arthur C. (1932 [1920]), *The Economics of Welfare*, Londres: Macmillan and Co., Versão eletrónica, consultada a 15.01.12, em <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEWCover.html>
- Pigou, Arthur C. (1935), State Action and Laisser-Faire, in *Economics in Practice: Six Lectures on Current Issues*, Londres: Macmillan, 107-128.
- Robbins, Lionel (1984 [1932]), *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 3rd edn, Londres: MacMillan.
- Zerbe JR., Richard (2001), *Economic Efficiency in Law and Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.

Capítulo 3

Por um preço na natureza para a preservar? Contradições, dilemas e conflitos em torno da extração de petróleo no Equador

Ricardo Coelho

“Hoje em dia as pessoas sabem o preço de tudo e o valor de nada.”

Oscar Wilde, *O retrato de Dorian Gray*

“As melhores coisas na vida não têm preço.”

Anúncio da Mastercard

1. Introdução

A história do Equador está ligada à história do petróleo desde que, em 1972, este país se tornou um exportador de petróleo. Já nos anos 1940 a Shell Oil tinha realizado operações de prospeção de petróleo na Amazónia, mas a petrolífera abandonou o Equador em 1950, alegando que o petróleo encontrado era demasiado denso para que a sua extração fosse rentável. A concessão dada à Texaco-Gulf em 1964 abriu de novo a Amazónia à prospeção e exploração de petróleo. Depois do golpe militar de 1972 que levou à nacionalização do petróleo e à criação da Corporação Estatal Petrolífera Equatoriana (hoje Petroequador), o país passou a assumir um maior controlo sobre as operações de extração de petróleo, que se tornaram numa fonte de receita cada vez mais importante (Villaverde *et al.*, 2005).

A crise petrolífera de 1973 resultou num aumento exponencial do preço do petróleo (de 2,5 dólares por barril em 1972 para 13,7 dólares em 1974), o que permitiu um crescimento da economia do Equador de 8% em média até 1981, ano em que uma queda do preço do petróleo precipitou uma crise da dívida externa. O Equador passou então por uma sucessão de reformas liberalizadoras e de investimentos em infraestruturas de apoio à exploração de petróleo, como oleodutos, e a sua economia tornou-se cada vez mais dependente desta mercadoria. Apesar do crescimento económico permitido pela exportação de

petróleo, a taxa de pobreza não parou de crescer, superando os 70% no final do século XX (Acosta, 2000). Além disso, a população residente em torno dos blocos petrolíferos teve de suportar a degradação ambiental e a invasão de territórios ancestrais de povos indígenas (Kimmerling, 1993).

A dependência da exploração de petróleo envolve evidentes conflitos de valores. Por um lado, a extração de petróleo pode ser vista como uma fonte de receitas necessária para o Equador reduzir os níveis de pobreza e desenvolver-se, muito embora a sua história siga a de tantos outros países exportadores de petróleo que sofrem da chamada “maldição dos recursos” (Auty, 1993)²⁸. Por outro, a extração de petróleo tem um custo ambiental pesado, que não se esgota nos impactos imediatos mas antes estende-se à contribuição da queima de petróleo para as alterações climáticas. Acresce que a atividade extractivista tem sido acompanhada de vários abusos de direitos humanos, em particular contra povos indígenas.

Estes conflitos de valores podem ser encarados de duas formas distintas. Se for assumida a comensurabilidade entre o valor económico da exploração petrolífera, os valores ambientais e os direitos humanos das populações afetadas, a questão resume-se a por num prato da balança o primeiro valor e no outro os restantes valores, para verificar para qual dos lados pende o desequilíbrio. Se a comensurabilidade destes valores for rejeitada, os prós e contras da exploração de petróleo tem de ser considerados de uma forma que não implique o estabelecimento de equivalências através da sua redução a uma métrica comum.

Quem defende a incomensurabilidade da proteção da natureza e do respeito pelos direitos humanos com a prosperidade económica, contudo, é frequentemente confrontado com situações em que a valoração monetária pode contribuir para reduzir a poluição para níveis considerados aceitáveis, penalizar o crime ambiental ou o abuso de direitos humanos, ou, ainda, para recompensar a conservação da natureza. Será, então, uma contradição defender o uso de valores monetários para corrigir, evitar ou remediar algum dano ambiental e,

²⁸ A tese da “maldição dos recursos” baseia-se na constatação de que países com maior abundância de recursos naturais tendem a ter um crescimento económico inferior ao de países com menor abundância de recursos naturais.

simultaneamente, defender que a natureza não tem preço? Em caso afirmativo, será esta contradição superável de uma forma que não seja criticável como oportunista ou hipócrita?

Neste artigo, pretendo defender que a resposta a estas duas questões depende do contexto e do significado atribuído aos valores monetários usados. Nesse sentido, distancio-me de Kallis *et al.* (2013), que respondem positivamente a estas duas questões, apresentando uma grelha normativa de suposta aplicação universal que, baseada em critérios não justificados com qualquer outro argumento que não o das suas preferências, permitiria determinar quando é adequado ou não recorrer à valoração monetária para proteger a natureza. Pretendo antes responder negativamente à primeira pergunta e positivamente à segunda, partindo não de critérios normativos descontextualizados mas antes de uma análise da construção social dos significados do dinheiro que permite diferenciar entre preços, enquanto valores monetários usados em transações mercantis, e outros valores monetários usados em transações não mercantis.

A primeira secção deste artigo apresenta uma análise do recurso a valorações monetárias para a proteção da natureza, diferenciando entre transações como atos de compra e venda, restituições, reparações e recompensas. A segunda secção apresenta uma história dos conflitos ambientais e sociais associados à extração de petróleo no Equador. A terceira secção analisa o caso do conflito legal entre a Texaco e as vítimas da contaminação provocada por esta petrolífera, averiguando o significado dos valores monetários usados no processo judicial, enquanto a quarta secção analisa o caso da iniciativa Yasuní-ITT, expondo a ambiguidade em torno do valor monetário que o Equador pediu à comunidade internacional como contrapartida ou recompensa pela não extração de petróleo num território ancestral de povos indígenas com elevado valor ambiental. A quinta secção conclui.

2. Significados do dinheiro: preços vs. valores monetários não mercantis

O uso de valores monetários para a proteção da natureza é inevitavelmente controverso. Frequentemente resulta na aparente contradição de alguém, por

um lado, defender que a natureza não tem preço e, por outro, defender que os poluidores devem pagar pelo dano ambiental que causam. Até que ponto esta contradição é real e se traduz numa incoerência depende do significado dos valores monetários em causa. Entendendo o preço como um valor monetário usado numa transação comercial, isto é, como uma métrica para uma operação de compra e venda, torna-se claro que nem todos os valores monetários são preços.

A distinção entre os diversos significados do dinheiro é ignorada pela Economia Ambiental, para a qual a atribuição de preços à natureza nunca é problemática. A resolução dos conflitos entre a preservação do ambiente e o desenvolvimento das forças produtivas é sempre resolvida com o recurso à compensação económica, entendida como o montante necessário para restaurar o bem-estar dos agentes económicos prejudicados pela degradação ambiental ao nível (seguindo o chamado critério de compensação de Kaldor-Hicks). A compensação económica é sempre possível, pelo que a decisão sobre a implementação de medidas ou investimentos que provoquem dano ambiental pode ser baseada numa análise custo-benefício (Atkinson e Mourato, 2008).

A aplicação deste critério à política ambiental assume implicitamente a perfeita comensurabilidade dos valores. Assim, quando um agente económico, para obter um ganho, provoca um dano ambiental que reduz o bem-estar social, deve verificar-se se o ganho obtido permitiria compensar as vítimas do dano. Se for este o caso, considera-se que, apesar do dano ambiental causado, o bem-estar social aumentou ou, pelo menos, não diminuiu. Inversamente, se um agente económico prescinde de um ganho para aumentar o bem-estar social, deve verificar-se se o aumento do bem-estar social permitiria compensar o agente pela sua perda.

Mais especificamente, a aplicação do critério da compensação económica às políticas ambientais implica a definição de preços para todos os elementos que cabem na categoria “natureza”, incluindo as funções desempenhadas pelos ecossistemas, concebidos como bens e serviços ambientais. Assim, o conflito entre o benefício económico e o prejuízo ambiental da extração de petróleo num país como o Equador poderia ser resolvido por uma análise custo-benefício que

tivesse em conta o ganho económico, por um lado, e o valor dos bens e serviços ambientais afetados, por outro.

Esta visão da relação entre economia e natureza é central para os teóricos do “capitalismo verde”, que procuram gerir as contradições entre a expansão das forças de produção e a conservação da natureza com uma racionalidade própria das normas de contabilidade e de gestão empresarial (ver, por exemplo, Hawken *et al.*, 1999). Mas a necessidade de colocar um preço na natureza é também partilhada pelos que Spash (2009) chama os “novos pragmatistas ambientais”, isto é, ambientalistas e economistas ecológicos que, embora tenham uma visão crítica da ortodoxia económica e até vejam como verdadeira a proposição de que a natureza não tem preço, veem a atribuição de um preço na natureza como um “mal necessário” para garantir a sua conservação numa economia de mercado.

A cedência ao critério da compensação económica traduz-se frequentemente na contradição de, em privado, se defender a incomensurabilidade entre valores como a conservação da natureza e o desenvolvimento económico, e, em público, defender-se a comensuração entre um dado elemento da natureza (como a biodiversidade, a conservação de uma espécie ou a preservação de um território de elevado valor ecológico) e o dinheiro. Esta contradição torna-se óbvia quando um instrumento de comensuração como a análise custo-benefício é usada de forma estratégica, com os “novos pragmatistas ambientais” a participar na sua elaboração, transitando da recusa de por um preço na natureza para a tentativa de inflacionar, tanto quanto possível, o preço do elemento da natureza em causa. Assim, o “pragmatismo político” traduz-se no paradoxo de alguém calcular um preço para algo que não pretende vender (Spash, 2008).

Não calcular um preço para a natureza implica estabelecer uma relação não mercantil com a mesma, o que pode configurar uma recusa racional e adequada à extensão das fronteiras do mercado inerente ao uso de preços (O'Neill, 2007). Em contrapartida, o uso da análise custo-benefício para resolver conflitos de valores quando está em causa a proteção da natureza implica necessariamente colocar um preço na natureza ou em alguns dos seus elementos, isto é, pressupõe uma relação mercantil do decisor com a natureza que a coloca como fornecedora de bens e serviços comercializáveis.

Como conciliar, então, a rejeição de uma relação mercantil com a natureza com o uso de valores monetários na política ambiental? Desde logo, parece claro que, na ausência de uma relação mercantil, o uso do termo “compensação” assume um significado distinto e não se configura como adequado interpretar o valor da compensação como um preço, embora a existência de um valor monetário associado à compensação tenha por base um processo social de comensuração (Espeland e Stevens, 1998). Adicionalmente, há casos em que o valor monetário em causa não é compensatório de todo, tal como no caso de uma multa aplicada a um poluidor por um crime ambiental, fixada no valor considerado suficientemente elevado para servir como dissuasor do crime no futuro.

Um primeiro exemplo de valores monetários que não se traduzem em preços pode ser encontrado na forma como os tribunais lidam com casos de dano ambiental. Mesmo que a sentença siga parcialmente um modelo mercantil, com o valor da indemnização fixada pelo tribunal baseada num cálculo do preço dos bens e serviços ambientais afetados, o valor monetário da indemnização não pode ser entendido como um preço, dado que o tribunal não está a declarar que as vítimas do dano ambiental são inteiramente compensadas ao receber a indemnização nem que o valor pago pelo prevaricador o exime da culpa. Nesse sentido, uma indemnização fixada em tribunal *ex post* no seguimento de um dano ambiental não tem o mesmo significado que um preço pago *ex ante* pela compra do direito de causar dano ambiental.

Sendo assim, não se pode inferir do uso de valores monetários pelos tribunais em casos de dano ambiental qualquer equivalência entre estes valores e os preços estimados em análises custo-benefício. O tribunal não segue o critério de compensação económica porque assume que pagamento de uma indemnização não restaura o bem-estar das vítimas, não legitima o crime e não atribui ao causador de dano o direito de repetir o crime no futuro (Heinzerling e Ackerman, 2004).

A aplicação de um modelo de justiça corretiva em casos de dano ambiental não depende do cálculo de preços. O pagamento de uma indemnização pelo causador do dano às vítimas pode ser visto como uma restituição, que visa restaurar o *status quo* prévio ao dano ou uma situação de valor moral

equivalente, e/ou como uma reparação, que visa simbolizar o respeito pelos direitos das vítimas que foram desrespeitados pelo causador do dano (Radin, 1993).

Neste sentido, não existe qualquer contradição em casos como o *Aguinda vs. Texaco*, examinado na secção 3, em que os queixosos exigem o pagamento de uma indemnização pelo dano ambiental causado pela empresa petrolífera, sem, contudo, abandonarem a recusa de por um preço na natureza. Entendendo a compensação judicial não como uma compensação económica mas como um pagamento que reforça compromissos morais em relação à proteção da natureza, os tribunais não estão a categorizar a natureza como uma mercadoria (Radin, 1993).

Um segundo exemplo em valores monetários não tem necessariamente o significado de preços encontra-se em casos em que uma ação de conservação do ambiente é recompensada monetariamente. A ideia de que a conservação do ambiente deve ser vista como uma mercadoria está na base dos chamados “pagamentos por serviços ecossistémicos”. Nesta visão, os pagamentos são realizados com base no preço calculado para o serviço ambiental prestado e são conceptualizados como um incentivo à continuidade do fornecimento deste serviço (Engel *et al.*, 2008).

Mas é também possível recompensar a conservação da natureza sem a conceptualizar como um serviço e sem recorrer ao cálculo de preços. No lugar de um pagamento, temos uma recompensa, baseada em noções de justiça que implicam uma reciprocidade entre quem beneficia do bem comum que é a conservação da natureza e quem contribui para a proteção desse bem comum (Vatn, 2010). A iniciativa Yasuní-ITT, tal como foi inicialmente formulada, segue este modelo, pelo que não se baseia na fixação de um preço para a natureza.

Os dois exemplos mostram como é possível conciliar a recusa em por um preço na natureza com o uso de valores monetários na proteção ambiental, pelo que os casos respetivos serão analisados em detalhe nas duas secções que se seguem.

3. Ambiente, direitos humanos e petróleo: história de um conflito

O Parque Nacional Yasuní foi criado em 1979, ano em que o Equador volta a ser uma democracia, depois de sete anos de ditadura militar. O parque cobria 6.797 km² entre os rios Tiputini e Conocaco, na interseção da Amazônia e dos Andes. Dados os conflitos entre a conservação da natureza e a exploração de petróleo, as suas fronteiras foram alteradas em 1990, tendo sido reduzida a sua área a este, sul e oeste, para permitir a expansão de atividades de extração de petróleo e a criação de uma reserva indígena. Em 1992 o Parque foi ampliado, sobretudo para sul, tendo aumentado a sua área para 9.820 km². Atualmente é a maior área protegida do Equador (Finer *et al.*, 2010; Villaverde *et al.*, 2005).

A investigação científica realizada no Parque Nacional Yasuní mostra que é um dos locais do planeta com maior biodiversidade. A riqueza de espécies conhecidas de anfíbios, aves e mamíferos, assim como de árvores, é a maior no mundo. A herpetofauna (anfíbios e répteis) é a mais biodiversa conhecida no mundo e o número de espécies de morcegos identificadas está entre os mais altos valores registados mundialmente. Dados preliminares em relação a insetos indicam também que o Yasuní poderá registar a maior diversidade a nível mundial. Estima-se que 86 espécies animais e vegetais em risco se encontram neste parque e que o número de espécies endémicas (únicas do ecossistema das Florestas Húmidas de Napo, onde se inclui o Yasuní) pode atingir 220 a 720 para espécies vegetais, tendo-se registado ainda 43 vertebrados endémicos (Bass *et al.*, 2010).

Contígua ao Parque Nacional Yasuní encontra-se a Reserva Étnica Waorani, criada em 1990 no seguimento da redução da área do Parque. Esta reserva, com 6.126 km², incorpora territórios ocupados por comunidades indígenas waorani, tradicionalmente formadas por uma população nómada de horticultores-caçadores-recolectores (Rival, 1999). O governo equatoriano manteve sempre uma política ambígua em relação à governação do território, tendo por um lado reconhecido a soberania dos waorani mas por outro mantido os direitos de exploração do subsolo, impedindo as comunidades indígenas de travar a extração de petróleo nas suas terras (Finer *et al.*, 2010).

O povo waorani tem um longo historial de resistência violenta à entrada no seu

território de pessoas vindas de fora. Quando, nos anos 1940, a petrolífera Royal Dutch Shell pretendeu iniciar atividades de prospeção de petróleo em território waorani, vários trabalhadores foram mortos pelos indígenas, tendo a petrolífera abandonado o território em 1950, alegando que o petróleo encontrado era de fraca qualidade. Nos anos 1950 e 1960 vários missionários foram também mortos por waorani, no âmbito de um trabalho “civilizador” dos indígenas, que resultou na concentração de 80% da população waorani num pequeno “protetorado”, efetivamente facilitando a exploração petrolífera nos territórios abandonados (Ziegler-Otero, 2004). Este esforço de “pacificação” foi ativamente apoiado pela Texaco, como resposta aos constantes ataques às suas operações (Kimmerling, 2006). A cultura guerreira dos waorani estende-se também a conflitos dentro das próprias comunidades indígenas, tendo este povo o mais elevado índice de homicídios registado entre sociedades indígenas (Beckerman *et al.*, 2009).

Entre os waorani há pelo menos duas comunidades que vivem em isolamento voluntário, conhecidas coletivamente como Tagaeri e Taromenane, sobre os quais se sabe muito pouco, por se terem refugiado em partes remotas da Reserva Étnica Waorani e atacarem mortalmente quem entrar no seu território. Em resposta a uma deliberação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 1997, que reconheceu os direitos destas comunidades, o governo do Equador criou em 1999 a zona intangível, nas quais operações de extração de petróleo e de abate de árvores passaram a estar interditas. Os limites desta zona intangível, contudo, apenas foram estipulados em 2007, ficando a cobrir a metade a sul do Parque Yasuní e parte da Reserva Étnica Waorani. Cinco blocos petrolíferos encontram-se parcialmente dentro da zona intangível, incluindo o ITT (Martin, 2011).

Conjuntamente, o Parque Nacional Yasuní e a Reserva Étnica Waorani formam uma Reserva do Homem e da Biosfera da UNESCO. A Reserva, criada em 1989, representa um reconhecimento internacional da importância que a área tem para a conservação da natureza e a proteção dos direitos de comunidades indígenas. Na sua descrição, a UNESCO afirma que a extração de petróleo “afeta as práticas sociais das comunidades locais e o ecossistema natural” (UNESCO

2013)²⁹.

A nota da UNESCO é relevante, dada a importância da extração de petróleo para a economia equatoriana e os problemas ambientais e sociais associados.

A história de extração de petróleo no Equador está ligada à da petrolífera Texaco desde que esta, em 1967, descobriu petróleo com valor comercial em Lago Agrio, o primeiro campo petrolífero do país, em consórcio com a Gulf Oil. O consórcio foi abalado quando, em 1972, a ditadura que tinha aberto as portas à entrada de capital estrangeiro na exploração de petróleo foi destituída por um golpe militar nacionalista. As pretensões do novo governo no sentido de aumentar o controlo nacional sobre o negócio de extração de recursos conduziram à criação da Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE, hoje Petroecuador), que adquiriu a parte da Gulf Oil no consórcio em 1976. A Texaco passou a deter uma parte minoritária no consórcio, através da sua subsidiária Texpet, mas manteve a responsabilidade pelas operações nos campos petrolíferos (Joseph, 2012).

O Equador torna-se um país exportador de petróleo em 1972, graças à construção de um oleoduto de 500 km, que ligava a Amazônia ao Oceano Pacífico, passando pelos Andes. A empresa responsável pela obra foi a Texaco, que se torna a operadora do oleoduto e dos campos petrolíferos até 1992, data em que a sua concessão é finalizada e a sua parte do consórcio é transferida para a Petroecuador. Durante este período de tempo, o consórcio Texaco-Petroecuador explorou 339 poços de petróleo, tendo extraído 1.5 mil milhões de barris (Kimmerling, 2006).

A extração de petróleo pela Texaco foi realizada num vazio legal, em que foi atribuída à empresa uma grande discricionariedade na criação e monitorização de normas ambientais. Além disso, a Texaco desrespeitou sistematicamente as leis de proteção da natureza equatorianas existentes (Kimmerling, 1995).

Ao atribuir à Texaco um quase total controlo sobre as operações nos campos petrolíferos, o governo equatoriano permitiu que a empresa transferisse os custos sociais da sua atividade para as populações locais. As estradas construídas pela petrolífera foram pulverizadas com petróleo bruto e os

²⁹ As traduções são da responsabilidade do autor.

resíduos tóxicos da extração de petróleo e da manutenção de equipamentos, incluindo água contaminada com petróleo, foram despejados no meio ambiente sem qualquer tratamento. Estima-se que os rios em torno das plataformas petrolíferas foram contaminados com um total de 73 mil milhões de litros de águas residuais da atividade petrolífera. Adicionalmente, o gás natural captado como subproduto da extração de petróleo era queimado, resultando em emissões de gases com efeito de estufa, partículas, precursores de chuvas ácidas e outros poluentes (Kimmerling, 1993).

A poluição da água levou à morte de peixes e outras espécies aquáticas nos rios e teve um impacto fortemente negativo na saúde das pessoas que a consumiam. Às descargas de tóxicos acrescem os derrames provocados por falhas nos oleodutos, que frequentemente duravam dias. Estima-se que cerca de 64 milhões de litros de petróleo foram derramados durante o período em que a Texaco operou os oleodutos. A empresa nunca investiu na limpeza das áreas contaminadas, nem tentou de alguma forma compensar as populações afetadas (Kimmerling, 1993).

Um estudo realizado em 1998 mostrava já níveis de contaminação dos rios que entram no Parque Nacional Yasuní por hidrocarbonetos, águas de formação e metais pesados muito acima dos máximos permitidos na União Europeia (Villaverde *et al.*, 2005). À poluição da água e dos solos soma a degradação ambiental indireta, resultante da abertura de estradas para a exploração de petróleo na Amazónia, o que permitiu a expansão de atividades de agricultura, pecuária e caça, além das atividades madeireiras. Como resultado, a taxa de desflorestação do Equador é a mais alta da América Latina (FAO, 2011).

A criação da chamada Via Auca (nome depreciativo dado pelos indígenas kichwa aos waorani, que se pode traduzir como selvagem), construída pela Texaco no início dos anos 1980, permitiu a expansão da colonização e desflorestação na área em redor, pondo em risco a vida selvagem (Zapata-Rios *et al.*, 2006). Outra grande estrada, a Via Maxus, foi criada em 1992 pela Maxus Ecuador Inc. (hoje uma subsidiária da petrolífera argentina YPF), com controlos de entrada rigorosos de forma a impedir a entrada de colonos e madeireiros e assim evitar os problemas ambientais associados à Via Auca. No entanto, o seu uso por

caçadores indígenas tem criado uma pressão insustentável sobre as espécies existentes (Franzen, 2006). Adicionalmente, o ruído resultante da circulação automóvel, assim como as colisões entre veículos e vida selvagem resultaram na diminuição no número de espécies de aves na área em torno da Via Maxus (Canaday e Rivadeneyra, 2001).

As atividades de extração de petróleo também levaram a confrontos com populações indígenas, devido à invasão dos seus territórios ancestrais. A invasão foi facilitada pela construção de estradas em territórios até aí inacessíveis, o que permitiu a entrada de colonos em terras de comunidades indígenas dos povos cofán, siona, secoya, kichwa e waorani. Em 1989, já cerca de um milhão de hectares de floresta amazônica tinha sido colonizada, tornando a extração de petróleo na principal responsável pela desflorestação no Equador. A colonização, associada à degradação ambiental e ao ruído provocado pelas atividades de extração de petróleo, causou um conflito que por vezes se tornou violento, havendo ataques entre povos indígenas e “invasores” com mortes de ambos os lados (Kimmerling, 2006).

4. A ação judicial coletiva contra a Texaco: compensações vs. restituições e reparações

Os dados sobre os conflitos em torno da extração de petróleo pela Texaco foram compilados e publicados por Judith Kimmerling, uma advogada e ativista ecologista e pelos direitos indígenas dos EUA, com base em entrevistas realizadas no Equador e documentos oficiais. A publicação do seu livro “Crudo Amazónico” (Kimmerling, 1993) em inglês, um ano depois de a Texaco ter abandonado as suas operações no Equador, levou a que um advogado decidisse intentar uma ação judicial coletiva em Nova Iorque contra a petrolífera, em nome dos indígenas e colonos do Equador afetados pela poluição causada pela extração de petróleo. O caso “Aguinda vs. Texaco, Inc.” nomeou 74 testemunhas entre colonos e indígenas, em representação de uma população estimada em pelo menos 30 mil pessoas, que exigiam o pagamento de indemnizações compensatórias e punitivas pelos danos sofridos ao nível da sua saúde e da sua propriedade (Kimmerling, 2006).

A Texaco reagiu defendendo que tinha cumprido a lei equatoriana e que o caso não poderia ser apresentado perante um tribunal nos EUA. Face a uma auditoria ambiental que confirmava a sua responsabilidade por vários delitos ambientais, a empresa negociou diretamente com o governo equatoriano uma compensação de 40 milhões de dólares, entre 1995 e 1998. O pagamento desta compensação libertava a empresa de qualquer responsabilidade futura para com o governo equatoriano. Simultaneamente, a petrolífera comprometeu-se a limpar a contaminação provocada, o que fez sem qualquer monitorização governamental, num processo denunciado como negligente pelas populações locais. As comunidades indígenas e de colonos afetadas nunca foram consultadas, nem elaboração da auditoria ambiental, nem na negociação de um acordo entre o governo e a Texaco (Joseph, 2012).

A ação judicial foi arquivada em 2001, com o tribunal a argumentar que o caso não poderia ser julgado nos EUA. A decisão motivou os queixosos a apresentar uma nova ação judicial contra a Texaco, que entretanto havia sido comprada pela Chevron, no Equador. Em 2003 a ação deu entrada no tribunal, ao mesmo tempo que uma segunda ação contra a Texaco era apresentada por um grupo de indígenas que não se sentiam representados no grupo de queixosos. Embora a segunda ação tenha sido recusada, a primeira deu origem a um longo processo judicial (Kimmerling, 2006).

O tribunal que julgou o caso “Aguinda et al vs. Chevron Corporation” teve não só de avaliar a existência de culpa da Chevron, mas também a extensão dos danos provocados. Dado que um processo judicial deste tipo envolve indemnizações monetárias (embora não exclua outro tipo de indemnizações e penalizações), o tribunal nomeou em 2007 uma equipa técnica, liderada pelo perito Richard Vega, que teve como função avaliar a extensão do dano ambiental causado, determinar a origem do dano, verificar a existência de substâncias que comprometam a saúde ou vida de organismos vivos, especificar as medidas a tomar para limpar as áreas contaminadas e avaliar monetariamente algumas das perdas sofridas por pessoas e pelo ambiente (Veja, 2008).

Este relatório foi uma das peças de um longo processo de recolha de informação

sobre a contaminação ambiental causada pela Texaco, resultando num processo legal com mais de 220 mil páginas, contendo mais de 100 relatórios de peritos, dezenas de testemunhos e dados científicos de 54 inspeções aprovadas pelo tribunal, entre outros dados (Amazon Defense Coalition, 2012).

Dois aspetos merecem ser destacados neste caso. Por um lado, a necessidade de quantificar e monetizar o dano ambiental, de forma a poder oferecer ao tribunal alguns números considerados necessários para que a sentença seja objetiva e justa e para que seja possível calcular a indemnização a pagar pela Chevron, caso seja provada a sua culpa. Por outro, a forma como, explicitamente, o perito nomeado pelo tribunal assume que há danos que não podem ser expressos em termos monetários, pelo que as pessoas não podem ser inteiramente compensadas pelo prejuízo sofrido. No mesmo sentido, o perito salienta desde o início a necessidade de a petrolífera se responsabilizar pela limpeza dos sítios contaminados, dentro do que é tecnicamente possível, não se podendo desresponsabilizar substituindo este trabalho de limpeza por um pagamento às populações afetadas pela contaminação. Desta forma, a lei e a jurisprudência convergem na rejeição do critério de compensação de Kaldor-Hicks, defendendo que parte dos custos sociais da extração de petróleo não pode ser expressa em dinheiro e que pagamentos para a restauração das áreas contaminadas não têm o mesmo significado que tem pagamentos compensatórios às vítimas da contaminação.

Em abril de 2008, o relatório Vega recomendou que a Chevron fosse condenada, com base nos dados sobre a contaminação de Lago Agrio com hidrocarbonetos e metais pesados, devido à extração de petróleo realizada sem controlos ambientais adequados. O relatório denunciava o incumprimento por parte da Texaco do contrato de limpeza das áreas contaminadas assinado com o governo equatoriano em 1995. Consequentemente, a Chevron deveria ser condenada a pagar uma indemnização de 8 mil milhões de dólares pelo dano causado, resultado da soma dos gastos com restituições e compensações. As restituições, estimadas em 3,4 mil milhões de dólares, incluíam a limpeza das áreas contaminadas, o fornecimento de água potável para as pessoas que vivem na área, a provisão de um sistema de saúde para as pessoas da região, a implementação de um programa de recuperação de terras, alimentos e cultura

indígenas e obras de melhoramento das infraestruturas petrolíferas para reduzir a contaminação futura. As compensações, estimadas em 4,6 mil milhões de dólares, incluíam compensações por mortes por cancro e pela perda de ecossistemas florestais.

Este montante não cobriria todo o dano causado, dado que nem todos os danos foram considerados, que a estimativa era conservadora, e que as restituições não poderiam recuperar o meio ambiente para o estado em que estava antes da contaminação. Para atingir uma restituição completa, o relatório recomendou então que o tribunal adicionasse à indemnização a totalidade ou uma parte do enriquecimento ilícito obtido à custa do desrespeito pelas populações, pelo meio ambiente e pelos direitos das comunidades indígenas, estimado em 8,3 mil milhões de dólares. A restituição completa, no entanto, não equivale a uma compensação económica, dado que o relatório admite que para muitas das perdas sofridas pelas pessoas, incluindo prejuízos na saúde, deslocação de povos indígenas das suas terras ancestrais e alterações nas atitudes e perceções das pessoas em relação ao ambiente em que vivem, nenhum valor monetário pode ser estimado.

Em todos estes cálculos, a única parcela que recorreu ao tipo de valores usados correntemente em análises custo-benefício foi a das compensações por mortes por cancro. Para calcular este valor, o relatório Vega utilizou o “valor de uma vida estatística”, usado pelo governo dos EUA para realizar análises custo-benefício de regulações que possam salvar vidas no futuro. Nas compensações pela perda de ecossistemas florestais, foi usado antes o custo de recuperação de um hectare de floresta tropical, em detrimento de um valor monetário obtido por métodos de avaliação contingente (Veja, 2008).

Seguindo queixas apresentadas pela Chevron, o tribunal acabou por descartar o relatório Vega, recorrendo antes a outros relatórios produzidos por peritos, sobretudo o relatório de Gerard Barros, um perito aprovado pela Chevron (Joseph, 2012). Além disso, o tribunal não deu seguimento ao pagamento de uma indemnização por enriquecimento ilícito por parte da Chevron que os arguidos estimavam em 40 mil milhões de dólares (ChevronToxico, 2011).

A decisão final do tribunal equatoriano, emitida em fevereiro de 2011, diferindo

consideravelmente nas suas considerações do parecer dado no relatório Vega, condenou a Chevron ao pagamento de uma indemnização de 8,646 mil milhões de dólares, à qual acresce 10% deste montante para os queixosos, a título de reparação pelos danos causados. O cálculo da indemnização considerou os custos com a limpeza de águas subterrâneas, limpeza de solos, recuperação de fauna e flora, compensação por custos acrescidos para a obtenção de água potável, provisão de um sistema de saúde público, implementação de um programa de reconstrução comunitária e recuperação étnica de povos indígenas e provisão de um plano de saúde que inclua o tratamento de pessoas com cancro. É de salientar que nenhuma compensação monetária por mortes ou pela perda de ecossistemas foi atribuída (*Aguinda vs. Chevron Texaco Corp.*, 13, 15).

A decisão do tribunal condenou ainda a Chevron a pagar uma indemnização adicional equivalente a 100% das restituições por danos causados, com uma finalidade punitiva e dissuasora, de forma a garantir a não repetição da conduta da empresa, e punir o que o tribunal considerou ser má-fé durante o julgamento e desrespeito pelos queixosos. Esta indemnização adicional, contudo, poderia ser substituída por um pedido de desculpas público, na forma de anúncios publicados em jornais equatorianos, dirigidos às vítimas da contaminação, no prazo máximo de quinze dias. Na sua decisão, o tribunal esclarece que este pedido de desculpa é uma medida simbólica de reparação moral e de reconhecimento dos efeitos do mau comportamento da Chevron, reconhecida pelo Tribunal Interamericano de Direitos Humanos como uma forma de garantir a não repetição de atentados contra os direitos humanos (*Aguinda vs. Chevron Texaco Corp.*, 14).

A Chevron recorreu da decisão e, em janeiro de 2012, foi negada a sua pretensão de arquivamento do caso. Na decisão do tribunal de recurso, o montante de indemnizações a que a petrolífera é condenada é fixado em 18 mil milhões de lares, indicando-se que o prazo para o pedido de desculpas público já expirou. A Chevron continua, presentemente, a recorrer à justiça nos EUA para evitar o pagamento das indemnizações, dado que a inexistência de ativos da empresa no Equador obriga a que a execução da sentença tenha de ser realizada no país onde se situa a sua sede (Joseph, 2012).

Analisando o acórdão do tribunal, podemos confirmar que não houve qualquer lugar para a estimação ou atribuição de preços à natureza ou à vida humana, sendo antes a indemnização repartida em duas partes, com uma parte a refletir a restituição a que as vítimas da contaminação ambiental tem direito e a restauração do ambiente contaminado e a outra, a reparação para com as vítimas. Parte do montante correspondente à reparação (o equivalente a 100% do valor das restituições) poderia ter sido substituído por um pedido de desculpas público, indicando que há formas de forçar o causador de dano a reconhecer publicamente os direitos das vítimas, a admitir o desrespeito por estes direitos e garantir a não repetição do dano, sem recurso ao pagamento de um valor monetário.

5. A iniciativa Yasuní-ITT: compensações vs. recompensas

Em janeiro de 2007, o governo recém-eleito da Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana), um movimento político de esquerda liderado por Rafael Correa, anuncia uma solução inovadora para a conservação da natureza. Para proteger a biodiversidade, combater as alterações climáticas e respeitar a soberania de comunidades indígenas sobre o seu território, o governo estava disposto a não explorar petróleo nos campos de Ishpingo, Tambococha e Tiputini (ITT) situados no Parque Nacional Yasuní, pedindo à comunidade internacional uma compensação pelo custo de oportunidade da não exploração de petróleo. O pesado custo ambiental e social da extração de petróleo no Equador, visível no caso contra a Texaco/Chevron, foi um fator decisivo para a formulação da iniciativa.

A iniciativa tem a sua origem numa proposta de moratória sobre a extração de petróleo apresentada por alguns movimentos sociais ecologistas e indígenas nos anos 1990 (Martin, 2011). A proposta foi formalizada no livro coletivo *El Ecuador post-petrolero*, editado em 2000 pela associação Acción Ecológica. Em junho de 2003, esta associação juntou-se às fundações Pachamama e Centro de Direitos Económicos e Sociais (CDES) para apresentar a proposta ao Ministério do Ambiente. Nesta altura, o CDES, em conjunto com movimentos sociais, discutia já a ideia de reivindicar uma anulação da dívida externa, ainda muito

elevada, com os credores, a troco da preservação da Amazónia, dado que a extração de petróleo era alimentada pela necessidade de encontrar divisas para o serviço da dívida externa (Acosta, 2010).

Em 2005, uma proposta de moratória à extração de petróleo no Yasuní-ITT foi apresentada pela Acción Ecológica, e pela Oilwatch, uma rede Sul-Sul de movimentos sociais de resistência contra as atividades petrolíferas. A proposta defendia que o valor económico do Yasuní é incomensurável mas estipulava que se podem gerar recursos financeiros via doações ou cancelamento da dívida externa de países industrializados, como forma de compensação pelos benefícios ambientais produzidos pela não extração de petróleo. Estas contribuições internacionais não poderiam representar uma “mercantilização da vida”, nem uma “venda de serviços ambientais” e não dariam origem a qualquer direito de propriedade ou de uso do território (Acción Ecológica, 2005; Oilwatch, 2005).

Em outubro de 2006, a Oilwatch e a Acción Ecológica organizaram um fórum sobre direitos humanos, petróleo e reparações na cidade amazónica de Coca, que incluiu uma visita guiada a sítios contaminados e uma marcha pelos direitos humanos (Martin, 2011). Ao mesmo tempo, decorriam as eleições presidenciais e parlamentares, que foram ganhas na segunda volta pelo recém-formado movimento político PAIS (hoje Alianza PAIS). Rafael Correa torna-se o novo presidente do Equador, com um programa político à esquerda, derrotando o empresário bananeiro Álvaro Noboa.

No programa de governo do Movimiento PAIS, elaborado em 2006 durante a campanha eleitoral, constava já uma proposta de moratória à extração de petróleo. No programa pode ler-se que deve ser analisada “a possibilidade de uma moratória da atividade petrolífera no sul da Amazónia equatoriana, ligada a uma suspensão do serviço da dívida externa” (Movimiento PAIS, 2006: 41). O programa eleitoral enquadrava esta ideia num plano mais vasto de transformação do Equador numa “potência ambiental”, investindo nas energias renováveis e na expansão das áreas protegidas, assim como no reforço dos controlos ambientais de todas as políticas económicas e produtivas (Acosta, 2010). Por outro lado, o Movimiento PAIS defendia a necessidade de

“maximizar os efeitos positivos que se possam obter da extração petrolífera, sem perder de vista que o petróleo se está a esgotar e que o desenvolvimento não se faz simplesmente com base na extração de recursos naturais (Movimiento PAIS, 2006: 41).

Quando, o novo governo liderado por Rafael Correa toma posse, estas ideias dão origem à Iniciativa Yasuní-ITT, anunciada publicamente em junho de 2007, através da qual o governo se propunha não extrair o petróleo do campo ITT, situado no Parque Nacional Yasuní, pedindo em troca à comunidade internacional uma compensação pelo custo de oportunidade da não extração equivalente a metade das receitas previsíveis. A elaboração da proposta foi entregue ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, encabeçado pela anterior diretora para a América do Sul da União Internacional para a Conservação da Natureza, Maria Fernanda Espinosa Garcés (Martin, 2011).

Numa reunião de alto nível sobre alterações climáticas, organizada pela ONU a 27 de setembro de 2007 em Nova Iorque, a Iniciativa Yasuní-ITT foi apresentada pela primeira vez à comunidade internacional por Rafael Correa. No seu discurso, Correa apresentou a proposta de deixar no subsolo 920 milhões de barris de petróleo como um “imenso sacrifício”, que o governo está disposto a fazer “exigindo a corresponsabilidade da comunidade internacional e uma compensação mínima pelos bens ambientais que geramos e dos quais todo o planeta beneficia”. A iniciativa tinha como objetivos “conservar a biodiversidade, proteger os povos indígenas em isolamento voluntário que ali habitam e evitar emissões de dióxido de carbono”. Em troca, o equador solicitava uma compensação de 4,6 mil milhões de dólares, equivalente a metade do valor comercial das reservas que ficariam por explorar, a ser aplicada num Fundo Fiduciário Yasuní-ITT, destinado a investimentos num plano de desenvolvimento que incluía “a diversificação das fontes de energia; o desenvolvimento de capacidades e investimentos no ecoturismo e a aplicação de uma agenda integral que compreende a saúde, a educação e a remediação ambiental, entre outros” (Correa, 2007).

A iniciativa Yasuní-ITT contou desde o início com o apoio do Ministério da Energia e das Minas, encabeçado por um dos principais inspiradores da

proposta original, o economista e ecologista Alberto Acosta. Na Agenda Energética 2007-2011, lançada em junho de 2007, o ministério admite que a não extração de petróleo no Yasuní-ITT tem um custo de oportunidade mas que não deve ser vista como um sacrifício de recursos necessários ao desenvolvimento do país, dado que a perda de receitas futuras pode ser mais que compensada por uma melhoria da gestão dos campos petrolíferos em exploração. A Agenda Energética clarifica: “O desafio apresentado é o de retificar erros passados e gerar as receitas que requerem os programas de desenvolvimento social na base de uma exploração do petróleo com responsabilidade social e ambiental, sem comprometer áreas que até hoje escaparam ao turbilhão de quarenta anos de espoliação e vandalismo” (Acosta e Villavicencio, 2007: 90).

Os mesmos princípios pós-extractivistas foram plasmados na nova constituição de 2008, elaborada por uma Assembleia Constituinte presidida pelo então ex-Ministro da Energia e das Minas Alberto Acosta. A constituição, elaborada através de processos de democracia participativa e referendada a 28 de setembro de 2008, estabelece o direito ao “buen vivir”, o que envolve nomeadamente o acesso a serviços públicos essenciais, a participação democrática e a preservação do meio ambiente. Consequentemente, a natureza surge como sujeito de direitos (Art.º 71 a 74), as atividades extrativas são vedadas em territórios de povos em isolamento voluntário (Art.º 57) e a extração de recursos não renováveis é interdita em áreas protegidas ou zonas declaradas como intangíveis, salvo se, em situações excecionais, a Assembleia Nacional declarar o seu interesse nacional, a pedido da Presidência da República, podendo convocar um referendo se o considerar conveniente (Art.º 407).

Podemos, desde logo, constatar que há uma ambiguidade presente na Iniciativa Yasuní-ITT. Por um lado, o Ministério da Energia e Minas apresentava a não extração de petróleo no Yasuní-ITT como o início de uma inversão de curso na política de desenvolvimento seguida e uma necessidade face aos valores em causa (proteção do ambiente e dos direitos indígenas). Por outro, o Presidente apresentava a renúncia à extração de petróleo no Yasuní-ITT como um “imenso sacrifício”, pelo qual o país deveria ser compensado pela comunidade

internacional.

Esta ambiguidade não é apenas semântica. Se a não extração de petróleo no Yasuní-ITT é um sacrifício, então o governo equatoriano deverá deixar em aberto uma opção B, a de extrair o petróleo caso a comunidade internacional não compense o Equador pelo sacrifício realizado. Se, pelo contrário, a renúncia à extração de petróleo no Yasuní-ITT é uma obrigação que decorre do respeito pelos direitos da natureza, das comunidades indígenas e dos povos em isolamento voluntário, tal como consagrados na constituição de 2008, então a opção B não pode estar em cima da mesa, estando antes uma opção C, a de não extrair o petróleo mesmo que a comunidade internacional não doe ao Equador o montante solicitado.

No primeiro caso, o governo equatoriano visa obter uma compensação económica pelo custo de oportunidade da não extração de petróleo. Dado que a opção B é deixada em aberto, ainda que implicitamente, a compensação pode ser vista como um pagamento por serviços ecossistémicos em que uma parte (um contribuidor internacional) paga a outra parte (o governo do Equador) para desempenhe serviços ambientais (preservação do Yasuní-ITT e combate às alterações climáticas) (Wunder, 2007). Estamos, portanto, no domínio mercantil, sendo as transferências para o Fundo Yasuní um pagamento por um serviço prestado.

No segundo caso, o governo equatoriano assume o compromisso de não extrair petróleo no Yasuní-ITT, procurando uma compensação da parte da comunidade internacional. Como a opção B não é considerada, sendo deixada em aberto apenas a opção C, a compensação não pode ser vista como um pagamento por serviços ecossistémicos, devendo ser antes encarada como uma recompensa. As transferências para o Fundo Yasuní são doações, não tendo como base uma troca mercantil.

Em ambos os casos, as contribuições internacionais para o Fundo Yasuní são realizadas de acordo com o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas segundo o princípio expresso no Protocolo de Quioto que determina um maior grau de responsabilidade pelo combate às alterações climáticas para os países industrializados. Mas apenas no segundo caso as

contribuições podem ser vistas como uma aplicação dos princípios da justiça climática, que postulam a existência de uma dívida ecológica acumulada por países do Norte em relação aos países do Sul pela degradação ambiental causada pela industrialização (Simms, 2005), dado que no primeiro caso está em causa a compra de um serviço e não o pagamento de uma dívida. Adicionalmente, apenas no primeiro caso, quando as contribuições internacionais são enquadradas como compensações ou pagamentos por serviços ecossistémicos, a iniciativa Yasuní-ITT se torna suscetível de ser criticada como uma forma de chantagem, possivelmente replicável por países do Sul com áreas naturais ameaçadas pela extração de recursos naturais.

Apesar da ambiguidade, foi desde cedo claro que o governo equatoriano tendia a encarar a iniciativa Yasuní-ITT como uma venda de serviços ambientais e uma compensação pelo sacrifício incorrido pela não extração de petróleo. A opção B, de extrair o petróleo no Yasuní-ITT, caso as contribuições para o Fundo Yasuní se revelassem insuficientes, começou a ser explorada pelo Presidente Executivo da Petroecuador, Carlos Pareja Yannuzzelli no início de 2007, ao procurar contratos com as empresas petrolíferas estatais PDVSA (Venezuela), Sinopec (China), Petrobras (Brasil) e Enap (Chile). Em meados de 2007, Rafael Correa já havia contratado com as três últimas empresas a possível extração de petróleo no Yasuní-ITT (Martin, 2011).

Mais relevante ainda a este respeito é a forma como o Fundo de Investimento Yasuní-ITT foi constituído. A Secretaria Técnica da iniciativa Yasuní-ITT foi criada em janeiro de 2008, com a tarefa de definir os pormenores da iniciativa, tais como o montante a pedir à comunidade internacional, o que fazer com o dinheiro recebido, ou qual o significado das contribuições para o fundo de investimento a criar (donativos ou títulos com valor financeiro, tal como créditos de carbono). Presidida por Roque Sevilla (ex-diretor da Fundación Natura), a secretaria teve de operar a máquina de quantificação responsável por determinar qual o montante de petróleo no subsolo do Yasuní-ITT, qual o custo de extração do petróleo e qual o preço futuro do petróleo, de forma a calcular, usando uma taxa de desconto considerada adequada, qual o valor presente líquido do petróleo que o Equador se propunha não explorar (Sevilla, 2010).

O prazo para o fim do período de recolha de contribuições financeiras foi inicialmente fixado em junho de 2008, sendo depois prolongado até dezembro de 2008, dando muito pouco tempo para que uma comissão de angariação de fundos conseguisse ser bem-sucedida. Apenas em janeiro de 2009 o prazo desaparece. A este contratempo acresce a vontade de preparar um leilão duplo, no qual as empresas petrolíferas interessadas na extração de petróleo concorreriam com doadores internacionais interessados na não extração, assim como a sinalização, por parte de Correa, de que poderia aprovar a extração no campo de Tiputini, retirando um T ao Yasuní-ITT (Martínez, 2009).

O plano inicial consistia em o Equador pedir, como compensação pela não extração de petróleo no Yasuní-ITT, metade do seu valor presente líquido, num total de 3,6 mil milhões de dólares, repartidos por dez anos. A procura de alternativas de financiamento, contudo, fez com que a fórmula de cálculo mudasse. No final de 2008, o montante solicitado pelo Equador era antes calculado como o benefício de não queimar o petróleo, medido pelas toneladas de CO₂ evitadas, multiplicadas pelo preço de um crédito de carbono no mercado de carbono europeu. Com esta colagem ao mercado de carbono, esperava-se conseguir financiamento a partir da venda de créditos de carbono a poluidores do Norte, recorrendo ao mercado de carbono voluntário, dado que o Protocolo de Quioto não prevê a venda de créditos de carbono a partir de projetos que evitam a emissão de gases com efeito de estufa mantendo os combustíveis fósseis no subsolo (Martin, 2011).

Em 2009, a proposta que o Equador apresentava à comunidade internacional era a de criar um fundo de investimento, administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do qual receberia contribuições dos países do Norte e outras entidades públicas e privadas, no valor de pelo menos metade dos 7,188 mil milhões de dólares que estimava valer as emissões de CO₂ evitadas no mercado de carbono europeu. As receitas do fundo seriam aplicadas em quatro tipos de projetos: proteção das áreas naturais; reflorestação, arborização e recuperação de um milhão de hectares; melhoria da eficiência energética nos edifícios, na indústria e nos transportes; apoio às comunidades pobres que vivam na zona de influência de grandes projetos de conservação da natureza ou reflorestação (Sevilla, 2010).

A criação do Fundo de Investimento Yasuní-ITT sofreu ainda um importante revés em dezembro de 2009, durante a cimeira climática internacional de Copenhaga, quando, a dois dias antes da data prevista para a assinatura do acordo entre o governo equatoriano e o PNUD, Correa ordena aos negociadores para não assinar o acordo. Em janeiro de 2010, o Presidente do Equador justifica a sua decisão em discursos transmitidos pela rádio criticando a sua equipa por ter aceite condições que punham em causa a soberania do país e defendendo que “não estamos a pedir caridade, mas antes compensação por serviços ambientais”, pelo que a palavra “doador” não deveria constar no fundo do PNUD. Em reação a estas declarações, o Presidente da Secretaria Técnica da Iniciativa Yasuní-ITT, Roque Sevilla, assim como o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Fander Falconi, pediram a sua demissão (Martin, 2011).

O ataque de Rafael Correa à equipa que até aí havia servido de intermediária com o PNUD e potenciais doadores revela a tensão criada pela ambiguidade em torno do significado das contribuições para o futuro Fundo de Investimento Yasuní-ITT. A ambiguidade seria desfeita de vez com a fixação dos termos de referência deste fundo, em julho de 2010.

As normas do fundo, nos parágrafos 26 e 27, estipulam que as contribuições darão direito a Certificados de Garantia Yasuní (CGY), com um valor em dólares. O valor monetário de um CGY está associado às toneladas métricas de CO₂ evitadas de acordo com o preço, na data de transação, de uma licença de emissão na União Europeia (European Union Allowance) no Mercado de Carbono de Leipzig. Assim, ficou salvaguardada a hipótese de no futuro os CGY's puderem ser transacionados no mercado de carbono global, o que permitiria ao governo equatoriano vender CGY a entidades públicas e privadas que pretendam compensar as suas emissões de carbono.

A associação da iniciativa Yasuní-ITT ao mercado de carbono, ainda que remetida para um futuro em que as normas do Protocolo de Quioto permitam criar uma equivalência entre CGY e créditos de carbono, confirmou que se tratava já de uma venda de serviços ambientais. Na visão que ficou consagrada nos termos de referência do Fundo de Investimento Yasuní-ITT, a iniciativa não é precursora de uma “nova lógica económica para o século XXI”, que reconheça

“os valores não crematísticos”, como defendia Correa na sua apresentação da iniciativa (Correa, 2007), mas antes está enquadrada na lógica económica capitalista dos mercados ambientais, na medida em que reduz o valor da não extração de petróleo ao valor crematístico correspondente à venda de créditos de carbono pelas emissões evitadas.

O triunfo da lógica da compensação económica sobre a lógica da recompensa também pôs em causa aquilo que Acosta chamou uma mudança na relação entre os povos do mundo e a natureza, que cria as bases para uma “institucionalidade jurídica global sustentada no princípio da corresponsabilidade diferenciada: os países mais desenvolvidos, em grande parte responsáveis pela degradação ambiental, estão intimados a contribuir muito mais para a solução dos problemas ambientais globais” (Acosta, 2010: 18). Pelo contrário, o negócio da venda de créditos de carbono, ao permitir a comensuração entre a redução de emissões em diferentes países, permite que os países industrializados do Norte possam comprar o direito de poluir e assim evitar descarbonizar o seu sistema produtivo, transferindo a responsabilidade do combate às alterações climáticas para o Sul (Coelho, 2011).

Ao categorizar as contribuições para o Fundo de Investimento Yasuní-ITT como pagamentos por serviços ambientais, o governo equatoriano colocou ainda em causa a própria sobrevivência da iniciativa, dado que a qualquer momento poderia decidir extrair o petróleo no Yasuní-ITT, alegando falta de cooperação da comunidade internacional. Foi isso mesmo que aconteceu a 15 de agosto de 2013, quando Rafael Correa anunciou o fim da iniciativa Yasuní-ITT, alegando que apenas 0,37% do valor esperado estava depositado no fundo de investimento e declarando “o mundo falhou-nos” (Correa, 2013).

6. Conclusões

O uso de valores monetários para a proteção da natureza é potencialmente controverso para quem defende que a natureza não tem preço. Recusar todos os valores monetários, contudo, implicaria deixar muitos problemas ambientais por resolver, tendo em conta a importância social do dinheiro. Assim, um ecologista que recusasse o uso de valores monetários no julgamento contra a

Texaco/Chevron estaria a ajudar a empresa a evadir as suas obrigações a nível de restituição do *status quo* e reparação para as vítimas. Da mesma forma, uma ecologista que recusasse o uso de valores monetários na iniciativa Yasuní-ITT estaria a impossibilitar a atribuição de uma justa recompensa a quem prescinde de um benefício económico a troco da preservação de uma área de elevado valor ecológico e do respeito pelos direitos das comunidades indígenas.

Resolver esta aparente contradição entre a recusa de por um preço na natureza e o uso de valores monetários para penalizar poluidores ou recompensar protetores da natureza implica distinguir entre os vários significados sociais do dinheiro. Assim, o caso judicial contra a Texaco assentou em noções de restituição e reparação, que em nada se confundem com uma compensação económica, em que o bem-estar das vítimas é recuperado para o nível anterior à contaminação uma vez recebido o valor correspondente ao preço da natureza contaminada e das vidas perdidas.

A iniciativa Yasuní-ITT, por outro lado, assentou na noção de recompensa por uma ação que, apesar de seguir um compromisso assumido pelo estado do Equador, beneficia todo o mundo. Não há qualquer lugar para o cálculo de preços para bens e serviços ambientais na determinação do valor desta recompensa. A reconfiguração desta iniciativa nascida nos movimentos sociais como uma compensação económica pelo custo de oportunidade da extração do petróleo e um pagamento por serviços ambientais, pelo contrário, repousa na fixação de preços para bens e serviços ambientais, seguindo uma visão mercantilista da relação entre humanos e natureza.

A análise destes dois casos foi realizada com o objetivo de demonstrar os vários significados do dinheiro em iniciativas, instrumentos ou procedimentos legais dirigidos à proteção da natureza. Um trabalho futuro pode expandir esta análise, apresentando outros conceitos relativos aos significados do dinheiro em sociedade, de forma a melhor demonstrar a variedade de significados para além de preços.

Referências bibliográficas

Acción Ecológica (2000), *El Ecuador Post Petrolero*, Quito: Acción Ecológica.

- Acción Ecológica (2005), «Un llamado Eco-Lógico para la conservación, el clima y los derechos. Propuesta para la Reserva de la Biósfera Yasuni». Acedido em: http://www.accionecologica.org/index.php?option=com_content&id=55.
- Acosta, Alberto (2000), “El petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo”, in *El Ecuador Post Petrolero*, pp. 5–33, Quito: Acción Ecológica.
- Acosta, Alberto (2010), “A modo de prólogo: ¡Basta a la explotación de petróleo en la Amazonía!”, in Esperanza Martinez e Alberto Acosta (Orgs.), *ITT-Yasuní: Entre el petróleo y la vida*, pp. 35–60, Quito: Abya Yala.
- Acosta, Alberto e Arturo Villavicencio (2007), “Agenda Energetica 2007-2011: Hasta un sistema energetico sustentable”, Ecuador: Ministerio de Energía y Minas.
- Aguinda vs. ChevronTexaco Corp., No. 002-2003 (2011), Nicolas Zambrano Lozada, Corte Provincial de Justicia Sucumbios de Nueva Loja.
- Amazon Defense Coalition (2012), “Summary of Overwhelming Evidence Against Chevron in Ecuador Trial”. Acedido em: <http://chevrontoxico.com/assets/docs/2012-01-evidence-summary.pdf>.
- Atkinson, Giles, e Susana Mourato (2008), “Environmental Cost-Benefit Analysis”. *Annual Review of Environment and Resources* 33 (1), pp. 317–344.
- Auty, Richard M. (1993), *Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis*, New York: Routledge.
- Bass, Margot S., Matt Finer, Clinton N. Jenkins, Holger Kreft, Diego F. Cisneros-Heredia, Shawn F. McCracken, Nigel C. A. Pitman, *et al.* (2010), “Global Conservation Significance of Ecuador’s Yasuní National Park”, *PLoS ONE* 5 (1), pp. 1–22.
- Beckerman, S., P. I. Erickson, J. Yost, J. Regalado, L. Jaramillo, C. Sparks, M. Iromenga, e K. Long (2009), “Life histories, blood revenge, and reproductive success among the Waorani of Ecuador”, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106 (20), pp. 8134–8139.

- Canaday, Christopher, e Jiovanny Rivadeneyra (2001), “Initial effects of a petroleum operation on Amazonian birds: terrestrial insectivores retreat”, *Biodiversity & Conservation* 10 (4), pp. 567–595.
- ChevronToxico (2011), “Summary of Judgment Entered”, in Aguinda *et al. vs.* Chevron Corporation.
- Coelho, Ricardo (2011), “Questionando a comensuração do carbono: Algumas emissões são mais iguais que outras”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* 95, pp. 69–83.
- Constitución de la República del Ecuador* (2008).
- Correa, Rafael (2007), “Discurso del Presidente en el Foro de Presidentes sobre Cambio Climático”, apresentado na UN high-level event on climate change, Setembro 24, New York.
- Correa, Rafael (2013), “Anuncio a la nación: Iniciativa Yasuní ITT”, 13 de Agosto, Quito.
- Scitovszky, Tibor (1941), “A note on welfare propositions in economics”, *The Review of Economic Studies* 9 (1), pp. 77–88.
- Ecuador Yasuní ITT Fondo de Fideicomiso: Términos de Referencia* (2010).
- Engel, Stefanie, Stefano Pagiola, e Sven Wunder (2008), “Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues”, *Ecological economics* 65 (4), pp. 663–674.
- Espeland, Wendy Nelson e Mitchell L Stevens (1998), “Commensuration as a social process”, *Annual review of sociology* 24 (1), pp. 313–343.
- Finer, Matt, Varsha Vijay, Fernando Ponce, Clinton N. Jenkins, e Ted R. Kahn (2010), “La Reserva de la Biósfera Yasuní de Ecuador: una breve historia moderna y los retos de la conservación”, in Esperanza Martinez e Alberto Acosta, *ITT-Yasuní: Entre el petróleo y la vida*, pp. 35–60. Quito: Abya Yala.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2011), “State of the World’s Forests”, Roma: FAO.
- Franzen, Margaret (2006), “Evaluating the sustainability of hunting: a

comparison of harvest profiles across three Huaorani communities”, *Environmental Conservation* 33 (1): 36–45.

Hawken, Paul, Amory Lovins e Hunter Lovins (1999), *Natural Capitalism*, New York: Little, Brown & Company.

Heinzerling, Lisa e Frank Ackerman (2004), *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, New York: New Press.

Joseph, Sarah (2012), “Protracted lawfare: the tale of Chevron Texaco in the Amazon”, *Journal of Human Rights and the Environment*, 3 (1), 70–91.

Kallis, Giorgos, Erik Gómez-Baggethun e Christos Zografos (2013), “To value or not to value? That is not the question”, *Ecological Economics* 94, pp. 97–105.

Kimerling, Judith (1993), *Crudo amazónico*, Quito: Abya Yala.

Kimerling, Judith (1995), “Rights, responsibilities, and realities: environmental protection law in Ecuador’s Amazon oil fields”, *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, 2, pp. 293–621.

Kimerling, Judith (2005), “Indigenous Peoples and the Oil Frontier in Amazonia: The Case of Ecuador, ChevronTexaco, and Aguinda v. Texaco”, *NYU Journal of International Law and Politics*, 38, pp. 413–664.

Martínez, Esperanza (2009), *Yasuní: El tortuoso camino de Kioto a Quito*, Quito: Abya-Yala.

Martin, Pamela L. (2011), *Oil in the Soil: The Politics of Paying to Preserve the Amazon*, Plymouth: Rowman and Littlefield.

Movimiento PAIS (2006), “Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007 – 2011”.

Oilwatch (2013), “Asalto al Paraíso: Empresas Petroleras en Áreas Protegidas”. 2005. Acedido em dezembro de 2012 em: http://www.oilwatch.org/doc/libros/Asalto_al_paraíso.pdf.

O’Neill, John (2007), *Markets Deliberation and Environment*, New York: Routledge.

Pigou, Arthur Cecil (1928), *The Economics of Welfare*, 3rd ed. London:

- Macmillan. Acedido em <http://www.pressinst.org.mn/pdf/arthurpigou-economicsofwelfare.pdf>.
- Radin, Margaret Jane (1993), "Compensation and Commensurability". *Duke Law Journal* 43 (1), pp. 56–86.
- Rival, Laura (1999), «The Huaorani», Richard B. Lee e Richard Daly (Orgs.), *The Cambridge Encyclopedia of Hunters and Gatherers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sevilla, Roque (2010), "Cómo transformar una idea y un ideal en una iniciativa práctica y ejecutable", in *ITT-Yasuní: Entre el petróleo y la vida*, 61–73, Quito: Abya Yala.
- Simms, Andrew (2005), *Ecological debt: the health of the planet and the wealth of nations*, London: Pluto.
- Spash, Clive L. (2008), "How much is that ecosystem in the window? The one with the bio-diverse trail", *Environmental Values*, 17 (2), pp. 259–284.
- Spash, Clive L. (2009), "The new environmental pragmatists, pluralism and sustainability", *Environmental Values*, 18 (3), pp. 253–256.
- UNESCO (2013), "UNESCO - MAB Biosphere Reserves Directory - Biosphere Reserve Information - Ecuador - Yasuni". Acedido em: <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?code=ECU+02&mode=all>.
- Vatn, Arild (2010), "An institutional analysis of payments for environmental services", *Ecological Economics*, 69 (6), pp. 1245–1252.
- Vega, Richard (2008), "Technical Summary Report: Expert Opinion". Acedido em: <http://chevrontoxico.com/assets/docs/cabrera-english-2008.pdf>.
- Villaverde, Xavier, Fernando Ormaza, Verónica Marcial, e Jeffrey Jorgenson (2005), *Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní. Historia, problemas y perspectivas*, Quito: Abya Yala.
- Wunder, Sven (2007), "The Efficiency of Payments for Environmental Services in Tropical Conservation", *Conservation Biology*, 21 (1), pp. 48–58.
- Zapata-Ríos, Galo, Esteban Suárez, BV Utreras, e Javier Vargas (2006),

“Evaluation of anthropogenic threats in Yasuní National Park and its implications for wild mammal conservation”, *Lyonia*, 10 (1), pp. 47–57.

Ziegler-Otero, Lawrence (2004), *Resistance in an Amazonian Community: Huaorani Organizing Against the Global Economy*, New York: Berghahn Books.

Capítulo 4

Valores em colisão e decisão pública: o caso da barragem de Foz Tua

Ana Costa, Maria de Fátima Ferreiro, Ricardo Coelho, Vasco Gonçalves

1. Introdução

Em abril de 2011 foi iniciada a construção de uma barragem na Foz do Rio Tua, um afluente do Rio Douro. Ao mesmo tempo, uma missão da UNESCO visitou o local no seguimento de uma queixa feita pelo Partido Ecologista “os Verdes” contra a ameaça colocada pela barragem ao Património Mundial da Humanidade do Alto Douro Vinhateiro. Esta missão foi um catalisador que acendeu de novo a controvérsia em torno da barragem de Foz Tua iniciada em 2008 com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deste projeto. Durante esta controvérsia, uma vasta coligação, envolvendo ONG ambientalistas e movimentos locais, assim como partidos de esquerda, emergiu em oposição à submersão do vale do Tua e da linha de caminho-de-ferro do Tua. A defender o projeto da barragem e a sua contribuição para o aumento da produção de energia renovável estavam, desde o início, o promotor (Eletricidade de Portugal – EDP), o governo, o Partido Socialista então no poder e autarcas locais.

Este capítulo examina a controvérsia em torno da barragem de Foz Tua. Pretende evidenciar: a) os valores mobilizados pelas várias partes na controvérsia e as formas de ultrapassar os conflitos de valores; b) as restrições colocadas pela máquina de decisão pública na expressão de valores particulares.

A análise baseia-se em fontes diversas: estudos de avaliação técnica, entrevistas com atores relevantes no processo de decisão pública, relatórios da UNESCO, jornais diários e vídeos de noticiários na TV.³⁰

³⁰ Quatro entrevistas exploratórias foram realizadas, aos investigadores responsáveis pelo EIA, a uma representante do Partido Ecologista os Nerdos (PEV) que foi responsável pela denúncia formal à UNESCO, a um representante do GEOTA, uma associação ambientalista e uma das mais vocais opositoras à barragem, e a um representante de um movimento local contra a barragem. Estas entrevistas foram fundamentais para elaborar um primeiro esboço do mapa de

A secção 2 do artigo revisita a história da barragem de Foz Tua com uma ênfase particular no procedimento de EIA e na crise do processo de decisão pública desencadeado pela visita de uma missão da UNESCO à barragem. A secção 3 mapeia a controvérsia e destaca o diferente vocabulário de valoração e os critérios mobilizados durante o processo de decisão pública. Assinala ainda que, ao depender da compensação, o procedimento EIA enfatiza a “negociação” e exclui outros modos de lidar com conflitos de valores. Na conclusão, algumas implicações em relação ao procedimento EIA são inferidas.

2. A construção de uma barragem: avaliação de impacto e valores em jogo

2.1 Os marcos históricos e a localização do projeto

O projeto de construção de uma barragem no Rio Tua foi incluído no Plano Energético Nacional de 1989 e no Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Douro de 1999. O Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroelétrico (PNBEPH), lançado pelo governo português em 2007, integrou estes planos e deu prioridade ao projeto de Desenvolvimento da Barragem de Foz Tua (DBFT), em conjunto com outras novas instalações hidroelétricas, localizadas maioritariamente na bacia do Rio Douro³¹.

Seguindo um procedimento de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) em 2008³² e uma Declaração de Impacto Ambiental (DIA) em maio de 2009, favorável ao projeto da barragem de Foz Tua, condicionado a um nível de armazenamento mínimo, a EDP³³ iniciou a construção em abril de 2011.

A barragem seria situada na fronteira da área declarada Património Mundial da Humanidade Região do Alto Douro Vinhateiro (RADV), aproximadamente a 1Km da foz do Rio Tua. O reservatório seria localizado na Zona Tampão,

conflitos em torno da barragem e finalizar uma lista de atores a entrevistar. Houve três tipos de entrevistados num total de dezasseis: representantes dos governos, ativistas e agentes económicos. A lista dos entrevistados e o guião usado estão nos Anexos 1 e 2, respetivamente.

³¹ De entre as dez novas instalações hidroelétricas, apenas a barragem de Foz Tua está a ser presentemente construída.

³² Decreto-lei n.º 197/2005, de 8 de novembro, que emendou o Decreto-lei n.º 69/2000, de 3 de maio.

³³ Anteriormente uma empresa pública, privatizada em dezembro de 2011.

tangencial aos limites da Paisagem Cultural Património da Humanidade, cobrindo uma área estimada de 421 ha (ICOMOS-IFLA, 2011; WHC, ICOMOS e IUCN, 2012; PROFICO Ambiente, 2008a). O território afetado envolve cinco municípios localizados no Noroeste de Portugal: Alijó, Carrazeda de Ansiães, Mirandela, Murça e Vila Flor. Esta é uma região com crescentes problemas de perda de população³⁴ e uma população rural envelhecida^{35,36}. De um ponto de vista socioeconómico, é uma região pobre³⁷.

2.2 O EIA e as suas conclusões

No procedimento EIA do projeto da barragem de Foz Tua os impactos foram classificados de acordo com a sua natureza (positivos ou negativos), magnitude (baixa, média e elevada) e significância (muito significativo, significativo ou pouco significativo). A sua avaliação integrada foi graduada numa escala de -5 a +5.

De acordo com o EIA, os impactos positivos mais importantes estão relacionados com a redução de gases com efeito de estufa (+2.13), o aumento da produção de energia hídrica e o reservatório de água estratégico (os últimos dois foram avaliados conjuntamente com +1.95) (PROFICO Ambiente, 2008b: 299, 308). Outros impactos positivos são uma melhor integração na rede elétrica nacional³⁸ e a redução da dependência de importações de energia.

Os impactos negativos foram avaliados para a cota mais baixa. Estes foram a perda de ecossistemas terrestres e aquáticos (-2.60 e -3.38), aspetos sociais e económicos adversos devido principalmente à submersão de parte da Linha do Tua³⁹ e perda da atividade económica local (-2.07), submersão de terras (-2.0), perda de valor paisagístico relacionado sobretudo com a submersão do vale do Tua (-1.74), degradação da qualidade da água (-1.40) e perda de património

³⁴ A população nestes cinco concelhos está a baixar desde 1991 (de 66970 em 1991, para 62446 em 2001, e 54814 em 2011. Censos 2011: Instituto Nacional de Estatística www.ine.pt).

³⁵ A percentagem de pessoas com mais de 65 anos em relação ao total da população estava próxima de 27.5% (em 2011), enquanto o mesmo indicador para Portugal era de 19% e para a Região Nordeste era de 17.1% (Censos 2011: INE www.ine.pt).

³⁶ O setor primário representa cerca de 18% do emprego total, contrastando com a percentagem nacional e da Região Nordeste (cerca de 3% em ambos os casos, Censos 2011: INE www.ine.pt).

³⁷ Em 2009, o poder de compra *per capita* nestes concelhos, com a exceção Mirandela, era de apenas metade da média nacional (INE, www.ine.pt).

³⁸ Usado na barragem de Foz Tua para bombear água do reservatório da Régua no Rio Douro.

³⁹ Implica a submersão de 15.9 Km da Linha do Tua (PROFICO Ambiente, 2008a: 21).

como resultado sobretudo da já mencionada submersão de parte da Linha do Tua (-1.40) (PROFICO Ambiente, 2008b: 296-316).

De acordo com o EIA, os impactos negativos da barragem de Foz Tua eram superiores aos positivos (PROFICO Ambiente, 2008a: 17). No entanto, dada a lógica de compensação do procedimento EIA, que significa que é sempre possível substituir perdas por outros ganhos, os impactos negativos foram desconsiderados e a conclusão final do EIA foi favorável ao projeto.

A compensação era defendida no EIA e, consequentemente, na DIA, nos casos seguintes: a perda de mobilidade devido à submersão de parte da Linha do Tua, em particular a perda da ligação entre da Linha do Tua e a Linha do Douro (ver Anexo 3), poderia ser atenuada através da oferta de transportes públicos alternativos à população local, por autocarro ou comboio numa nova linha a ser construída a uma cota mais alta (MAOTDR/APA, 2009: 1-2, 12-13)⁴⁰.

O EIA também defendia que as perdas ecológicas e paisagísticas resultantes da submersão do vale do Tua poderiam ser compensadas pela criação de quatro núcleos temáticos e/ou museus em memória do vale. Adicionalmente, a perda de valores naturais e da sua preservação seria compensada por contribuições monetárias anuais para o Fundo de Conservação da Natureza e da Biodiversidade e a uma nova agência de desenvolvimento regional que seria criada em associação com autoridades locais e regionais.⁴¹

Impactos económicos e sociais, devido sobretudo à submersão de terras, nomeadamente vinha e olival, seriam mitigados através de compensações monetárias a proprietários, assim como contribuições para a mencionada agência de desenvolvimento regional⁴².

A análise do EIA envolve escolhas metodológicas que são claramente controversas. Por exemplo, a ameaça potencial ao Património Mundial ADV foi considerada negligenciável. No entanto, a submersão do vale do Tua implica o desaparecimento de um dos últimos rios selvagens de Portugal. Para mais, esta

⁴⁰ No entanto, esta possibilidade foi sempre descartada pela EDP, considerando o seu elevado custo. Presentemente não existe qualquer transporte rodoviário e a população tem de viajar usando um carro privado ou um táxi. Os custos com o táxi são suportados pela EDP.

⁴¹ Esta compensação monetária a ser paga pela EDP corresponde a 3% da receita da barragem.

⁴² À cota aprovada (170) a submersão de vinha irá corresponder a 12 ha.

secção do vale – Baixo Tua – é uma paisagem ecológica e cénica impressionante, um “ecossistema único sem preço” (base de dados do IPPAR citada em WHC, ICOMOS e IUCN, 2012: 28)⁴³. O facto de esta unidade paisagística – Baixo Tua – estar integrada para efeitos de avaliação com duas outras unidades paisagísticas da mesma área de intervenção do projeto, que são consideradas de “menor identidade e raridade” (Alto Douro Vinhateiro e Terra Quente Transmontana), reduziu a negatividade da avaliação global (PROFICO Ambiente, 2008b).

O procedimento de consulta pública durou quase dois meses (22 de dezembro de 2008 a 18 de fevereiro de 2009). Entre as 115 opiniões escritas recebidas, 18 eram de administrações locais, ONG e associações de produção de vinho (6 eram contra o projeto da barragem de Foz Tua), e 97 eram de cidadãos (88 contra o projeto). Os argumentos contra assentaram sobretudo na submersão da Linha do Tua e do vale do Tua, a submersão de terras (vinha em particular) e a degradação da qualidade da água⁴⁴. Vale a pena assinalar que a Direção Regional de Cultura do Norte, o departamento do governo português responsável por questões de património cultural e de património e o Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico (IGESPAR), deram parecer negativo ao projeto da barragem de Foz Tua, dados os impactos negativos importantes que poderiam ser causados no património, nomeadamente o Património Mundial ADV e a histórica Linha do Tua (MAOTDR/APA, 2009: 22). Esta avaliação negativa foi desconsiderada. No balanço final a decisão foi favorável à construção do projeto da barragem de Foz Tua baseado na asserção de que o PNBEPH é de “interesse nacional”⁴⁵. De acordo com esta lógica de interesse nacional, uma parte de um plano global visto como estratégico, cuja exclusão poderia por em causa todo o plano, nunca poderia ser rejeitado por muito negativos que fossem os impactos do projeto particular.

⁴³ Apesar das características paisagísticas cénicas e ecológicas, o Vale do Tua não integra a Rede Natura 2000.

⁴⁴ O estudo da ARCADIS – ACTEMA encomendado pelo Diretório Geral de Ambiente da Comissão Europeia concluiu que na Avaliação Ambiental Estratégica do PNBEPH os impactos negativos para a qualidade da água não foram devidamente considerados.

⁴⁵ Os opositores do projeto da barragem de Foz Tua esperavam ser capazes de travar o projeto. De facto, existia um precedente importante. Em 1995, a construção de outra barragem em Foz Côa acabou por ser impedida por um grande movimento social em oposição à submersão de gravuras pré-históricas (Ferreiro *et al.*, 2013).

2.3 O Centro de Património Mundial da UNESCO chega à ribalta: valores patrimoniais e perícia

A propriedade do ADV, em torno da barragem, está inscrita na lista do Centro de Património Mundial da UNESCO como uma paisagem cultural desde 2001. Recorde-se que, de acordo com o EIA, a intrusão da barragem na paisagem cultural do ADV seria marginal e de impacto reduzido. Esta conclusão, contudo, foi desafiada quando, no seguimento de uma denúncia do PEV, uma missão da ICOMOS⁴⁶ foi visitar o ADV de forma a avaliar o estado de conservação do local e o potencial impacto da barragem de Foz Tua no Valor Universal Excecional (VUE) da propriedade, a sua autenticidade e integridade (ICOMOS-IFLA, 2011; WHC, ICOMOS e IUCN, 2012).

Para esta missão foi particularmente estranho que os “trabalhos de construção tivessem começado em abril de 2011, antes das recomendações da missão de aconselhamento serem conhecidas e antes do Comité de Património Mundial pudesse considerar o projeto” (WHC, ICOMOS e IUCN, 2012: 41).

Contrariamente ao EIA, a missão de aconselhamento da ICOSMOS observou que o projeto da barragem de Foz Tua teria um impacto irreversível e ameaçaria o valor excecional do património, dado que o “impacto ecológico e visual do projeto de barragem de Foz Tua é completamente apreciado dentro do sítio Património Mundial” (ICOMOS-IFLA, 2011: 13). Apesar da missão de aconselhamento da ICOMOS ter reconhecido a existência de várias medidas de mitigação e compensação, a verdadeira questão para a missão era se “a FTDD deve ser construída de todo” (ICOMOS-IFLA, 2011: 24).

No seguimento do relatório da missão de aconselhamento da ICOSMOS, a o CPM e os Corpos de Aconselhamento da 36ª Sessão do Comité de Património Mundial em junho de 2012 recomendaram a interrupção dos trabalhos de construção da barragem até que uma análise cuidadosa dos impactos de um plano revisto para o projeto da barragem de Foz Tua no VUE da propriedade pudesse ser realizada.

⁴⁶ A ICOMOS é uma organização não-governamental internacional dedicada à conservação dos monumentos e locais classificados no mundo (www.icomos.org).

Na realidade, perante a ameaça à inscrição do ADV na lista de Património Mundial em Perigo, o governo português enfrentou esta recomendação com grande preocupação. Em resposta a esta preocupação, o governo solicitou uma missão reativa conjunta de monitorização CPM-ICOMOS-UICN⁴⁷ ao local, de forma a considerar o impacto potencial de um projeto revisto para a barragem no VUE da propriedade.

Em abril de 2012, o Embaixador de Portugal na UNESCO encontrou-se com o Diretor do CPM e reiterou o convite para uma missão conjunta ao Tua logo que possível; também se encontrou com diferentes membros do Comité de Património Mundial tentando persuadi-los que já estavam as ser implementadas mudanças em relação ao projeto da barragem de Foz Tua, de forma a tornar compatível o projeto global planeado com a classificação do ADV como património mundial. Além disso, o governo decidiu propor abrandar significativamente as obras de construção, até que o relatório da missão conjunta pudesse ser conhecido e as recomendações implementadas. Assim, em junho de 2012, um projeto revisto para o projeto de barragem de Foz Tua foi apresentado na 36.^a sessão do Comité de Património Mundial, em São Petersburgo, e um pedido para uma missão reativa conjunta CPM-ICOMOS-UICN à propriedade foi adotada⁴⁸.

De 30 de julho a 3 de agosto de 2012, a missão reativa conjunta de monitorização realizou-se de forma a avaliar as consequências do projeto da barragem de Foz Tua revisto. Neste projeto revisto, a central elétrica seria construída no subsolo e a área adjacente seria alvo de melhoramento paisagístico, num projeto desenhado por Eduardo Souto de Moura, um arquiteto português de renome.

Este novo projeto foi muito bem recebido pela missão conjunta, levando-a a concluir que “reduz substancialmente os impactos visuais da construção” (WHC, ICOMOS e IUCN, 2012: 2). Para a missão de monitorização reativa conjunta, esta revisão do projeto contribuiu substancialmente para superar a oposição frontal ao projeto anteriormente expressa pela ICOMOS. A missão conjunta concluiu favoravelmente quanto à compatibilidade do projeto

⁴⁷ União Internacional para a Conservação da Natureza (www.iucn.org).

⁴⁸ Decisão adotada pelo Comité CPM 36 COM 7B.81 por unanimidade.

planeado para a barragem de Foz Tua e o estatuto de património mundial da paisagem cultural da ADV. Para a missão, as características fundamentais da paisagem cultural, nomeadamente os socacos de vinha cultivados na encosta, não foram comprometidos pela barragem. No entanto, impactos negativos importantes na paisagem, na zona tampão e perda de conservação da natureza foram reconhecidas, dado que o vale do Tua seria submerso.

As consequências da intervenção do CPM da UNESCO foram, portanto, alterações menores no projeto destinadas a minimizar o impacto visual da barragem e o adiamento por um ano dos trabalhos de construção, cuja conclusão está agora planeada para setembro de 2016.

2.4 A saliência da Linha do Tua na controvérsia pública em torno da barragem de Foz Tua

A intervenção da UNESCO reacendeu uma controvérsia iniciada em 2006 logo que o EIA foi iniciado. Nesse ano, o Movimento Cívico pela Linha do Tua foi formado e uma primeira manifestação contra a barragem, organizada pelos agricultores de Murça, realizada.

Nos anos seguintes ocorreram numerosas iniciativas contra a barragem promovidas por ONG ambientalistas e movimentos locais, assim como partidos políticos. Uma coligação alargada cresceu a partir da defesa da Linha do Tua e o Vale do Tua contra a inundação. As iniciativas abrangeram o ecoturismo, vigílias e manifestações na sede da EDP. Duas petições foram entregues no parlamento, em 2008 e 2012, com milhares de assinaturas. Visitas à região do Douro por representantes do governo e o Presidente da República foram acompanhadas de protestos. A contestação à barragem de Foz Tua ecoou no parlamento, com o apoio de partidos de esquerda e verdes.

Estes atores também usaram os canais institucionais disponíveis. Várias queixas contra as obras de construção foram apresentadas em tribunal, baseadas em irregularidades encontradas por ativistas locais. Uma queixa foi feita à Comissão Europeia por alegado incumprimento das Diretivas Europeias em relação à qualidade da água e à biodiversidade. Uma estimativa do custo do

programa nacional de barragens para os consumidores foi entregue à “troika”⁴⁹.

Seguindo as notícias de que a designação de Património Mundial poderia estar em perigo de ser retirada pela UNESCO, os produtores de vinho da Região do Douro juntaram-se aos protestos em 2012.

A controvérsia pública foi altamente focada na submersão da Linha do Tua. Na defesa da linha fundiam-se duas preocupações diferentes: a mobilidade, por um lado, e o valor patrimonial da linha, por outro. No que respeita a mobilidade, os apoiantes da barragem defenderam que a Linha do Tua iria ser desativada de qualquer forma, dado que o número de pessoas que a usavam era pequeno. Além disso havia problemas de segurança. Argumentou-se que o transporte público à população já não era garantido pela Linha do Tua. Para mais, desde 2007, ocorreram quatro acidentes na Linha do Tua, com quatro vítimas mortais. Em agosto de 2008, quando um acidente na Linha do Tua teve uma vítima mortal e 43 feridos, a linha entre Brunheda e Cachão foi interrompida⁵⁰.

A oposição à desativação do que restava da Linha do Tua seguiu-se a anteriores protestos contra o encerramento da mesma linha entre Mirandela e Bragança, em 1992, que incluíram uma manifestação em Bragança e vários casos de rotas alternativas cortadas pelos habitantes locais.

A desativação progressiva da Linha do Tua resultou de uma negligência continuada desta linha. Ilustrativamente, enquanto em 1936 uma viagem de comboio entre o Tua e Bragança (uma distância de cerca de 130 km) demorava quatro horas, em 1986, a mesma viagem demorava quatro horas e meia⁵¹. Dada a negligência, esta linha perdeu um número considerável de passageiros. Em 1999, o número de passageiros na Linha do Tua tinha descido 80% em relação ao nível de 1990.

Dado este declínio da Linha do Tua, em 2006, o argumento da mobilidade já não era eficaz contra a submersão da linha pela barragem. Mais apelativo como um argumento público era o valor patrimonial da linha. A Linha do Tua foi

⁴⁹ Nome dado à coligação FMI-BCE-CE que coordena a intervenção em países da UE altamente endividados, no seguimento da crise de 2008-12.

⁵⁰ Presentemente, apenas doze quilómetros de Linha do Tua, entre Cachão e Mirandela, continuam ativos e o número de passageiros diminuiu (ver Anexo 3).

⁵¹ Ver “Pare, Escute e Olhe”, um documentário da autoria de Jorge Pelicano, disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=hCN9jkiTYQo>.

inaugurada em 1887 e ligava da estação do Tua a Bragança, passando por Mirandela, ao longo do Rio Tua. Em setembro de 2010, um processo de classificação da Linha do Tua como “património nacional” foi iniciado pelo Ministério da Cultura e o IGESPAR com o apoio de uma petição com mais de 5000 assinaturas⁵². No entanto, em novembro de 2010 o processo de classificação foi arquivado depois de um relatório de avaliação negativo pelo Conselho Nacional de Cultura⁵³.

3. Conflitos de valores e instituições na controvérsia em torno da barragem de Foz Tua

3.1 Mapeando a controvérsia

Torna-se agora claro que, apesar de toda a oposição e controvérsia, a barragem será construída. A intervenção da UNESCO levou a uma crise do processo de decisão pública. Contudo, esta crise foi apenas temporária. Tanto o governo como a EDP foram bem-sucedidos em persuadir a UNESCO e evitar a reversão do projeto, a custo de algumas adaptações.

A controvérsia em torno da barragem de Foz Tua expôs a pluralidade e a natureza conflituante dos valores em jogo, assim como a complexidade das razões e dos significados evocados pelos vários atores.

As preocupações expressas por diferentes atores – ativistas, representantes do governo e agentes económicos – durante a controvérsia pública, incluindo nas entrevistas com esta equipa de investigação, são variadas. Vão desde valores intrínsecos ao ambiente e ao património até ao lucro económico, envolvendo também considerações de justiça, nomeadamente, justiça espacial, transparência política e democracia.

Estes valores não refletem apenas interesses ou preferências dos indivíduos. Como é frequentemente assinalado pelos pragmatistas e institucionalistas (Bromley, 2006; Costa e Caldas, 2011; Dewey, [1922] 1930; Dewey, 1939;

⁵² *Diário da República*, Anúncio n.º 8665/2010.

⁵³ *Diário da República*, Anúncio n.º 10853/2010.

Hodgson, 2006; Joas, 1996; Putnam e Walsh, 2012), os valores devem ser interpretados com referência a um contexto. Para os atores os valores não são “dados” nem prévios à ação. São valores em ação no sentido de que são descobertos e reconfigurados no contexto da ação. Os valores são evocados, reformulados e recombinaados de formas complexas. Os conflitos de valores e a tensão resultante ocorrem não apenas entre atores mas também nos atores.

Uma característica da controvérsia muito saliente é que muita da oposição à construção da barragem foi uma expressão do apego das comunidades locais a um território e a um sentido de identidade. Já foi anteriormente referido que a Linha do Tua e o seu destino polarizou muito do debate. No entanto, a linha de caminho-de-ferro era muito mais do que uma linha de caminho-de-ferro. Em si mesma era valorizada como um património histórico e cultural único. Mas era também uma forma excecional de gozar e contemplar a paisagem notável a nível cénico e ecológico do Vale do Tua. Citando uma representante de um dos movimentos locais: “O comboio é portanto como os olhos do Vale do Tua, daquela paisagem linda, dura, que é o Vale do Tua”.

O apego ao território expresso pelos movimentos locais, transcende o amor pela “bela, dura paisagem” do vale do Tua. É uma ligação que abomina a perspetiva de declínio demográfico e a perda de população do território. A desativação da linha de caminho-de-ferro é portanto também entendida como um fator de crescente isolamento do mundo exterior, contribuindo para a migração da população jovem.

Os promotores da barragem, EDP e governo, ansiosos por mobilizar o apoio local para o projeto, demonstraram estar bem cientes da importância deste apego afetivas. Foram cuidadosos a articular um discurso sobre o potencial da barragem para o desenvolvimento local e a seduzir os autarcas locais com medidas compensatórias dirigidas a aspetos socioeconómicos: um plano de mobilidade turística (composto de comboio-autocarro-teleférico-barco-comboio) foi antecipado, além da valorização da parte da Linha do Tua que não será submersa através da candidatura a fundos comunitários, de um programa de apoio ao empreendedorismo local e da criação de um parque natural regional.

Uma segunda característica saliente da controvérsia é a produção de argumentos e justificações por oponentes da barragem bastante ecléticas em termos de orientação de valores.

Um facto ilustrativo da tensão na orientação de valores nas justificações é o facto de os mesmos ativistas que proclamaram que o “vale do Tua não tem preço”, implicando que o seu valor é intrínseco, mobilizaram também no seu discurso público argumentos económicos em favor da preservação da linha e vale do Tua.

O potencial turístico da linha do Tua, um turismo comprometido com o património cultural e a natureza, foi frequentemente apontado pelos oponentes da barragem, principalmente os movimentos locais. Defendiam a ligação entre o Douro e Bragança, através da qual a Linha do Tua deveria ser reestabelecida e complementada com uma ligação entre Bragança e Puebla de Sanabria⁵⁴, em Espanha, onde uma ligação ao comboio de alta velocidade irá em breve existir. O presidente da câmara de Mirandela, que rejeitou o projeto da barragem do Tua desde o início e mais tarde reverteu a sua posição, é um fervoroso apoiante deste projeto. A promoção da atividade económica local e o aumento do emprego, maioritariamente ligado à atividade turística, foram argumentos usados na defesa desta abordagem.

No discurso público dos oponentes à construção da barragem, encontramos assim uma combinação da defesa dos valores intrínsecos insubstituíveis ligados ao ambiente e ao património do vale do Tua e dos seus “olhos” (a linha de caminho de ferro), e uma justificação “económica” instrumental para a sua preservação. Por um lado, nenhum montante pode compensar a perda do vale e dos seus “olhos” – o vale tem de ser preservado porque tem um valor intrínseco –, de outro, o vale deve ser preservado também porque pode trazer dinheiro para a região, permitindo o seu desenvolvimento e sobrevivência demográfica, porque o seu valor é instrumental no que concerne outros fins. O defensor do valor intrínseco do vale e do caminho-de-ferro, que mobiliza argumentos “económicos” para a sua preservação, está frequentemente consciente da natureza instrumental dos argumentos “económicos”. Aparentemente, acredita

⁵⁴ Note-se que a distância entre Bragança e Puebla de Sanabria é de apenas 41 km.

que, de forma a poder participar num diálogo público dominado por padrões de custo-benefício monetários em detrimento de apegos afetivos, deve aprender e usar a linguagem monetizada.

Uma terceira característica da controvérsia pública é que, no debate público, os julgamentos valorativos decisivos são enquadrados por padrões e critérios sociotécnicos e político-burocráticos supostamente factuais.

Para o governo, algumas das suas agências governamentais e a EDP, em jogo estava sobretudo uma reserva de água situada na bacia hidrográfica do Rio Douro, uma produção hidroelétrica crescente e o potencial de armazenamento de energia eólica decorrente da reversibilidade da barragem de Foz Tua. O PNBEPH compromete-se com os objetivos de aumentar a capacidade hidroelétrica nacional para 7000 MW até 2020 e aumentar a capacidade de bombagem hidráulica para 2000 MW. Opositores da barragem, nomeadamente associações ambientalistas, não se coibiram de participar nesta arena sociotécnica. Desvalorizaram o potencial de produção hidroelétrica como uma justificação para o empreendimento planeado. De acordo com estas associações, o desempenho da barragem de Foz Tua em termos de produção corresponde a apenas 0,7% do consumo de eletricidade português em 2012⁵⁵. Para estas ONG, um aumento tão pequeno na produção de eletricidade não justifica um investimento que, medido em termos dos custos totais de construção, atingirá 177 milhões de euros, não incluindo o custo adicional da central elétrica subterrânea.

Num memorando entregue à troika e ao governo português, em agosto de 2011, e posteriormente na posição sobre a barragem de Foz Tua e o Alto Douro Vinhateiro da missão reativa conjunta CPM-ICOSMOS-UICN, as ONG ambientalistas, os movimentos sociais e as empresas de produção de vinho defenderam que os objetivos do PNBEPH em relação à capacidade hidroelétrica total e o aumento da capacidade de bombagem hidráulica já haviam sido excedidos dadas as melhorias nos empreendimentos hidráulicos mesmo sem a barragem de Foz Tua. Argumentaram também que o programa nacional de

⁵⁵ A produção elétrica de Foz Tua (em GWh) foi estimada em 340 para a cota de 195m (INAG, DGEG and REN, 2007) e o consumo de eletricidade português em 2012 foi de 49.057 (em GWh) (fonte: REN).

barragens iria aumentar o custo de vida, nomeadamente tendo um impacto na conta de eletricidade de pelo menos 10% (GEOTA *et al.*, 2011: 4). Acusaram também o governo português de ter aprovado, em agosto de 2012, um diploma legal que estabeleceu subsídios para as centrais elétricas que seriam inaceitavelmente custosas para contribuintes. No que concerne a barragem de Foz Tua, dada a potência estimada (em MW) de 234, o subsídio seria de 13.000 euros/MW por ano, totalizando mais de 3 milhões por ano na altura da concessão à EDP⁵⁶.

Resumindo, no caso Foz Tua, podem identificar-se diferentes “vocabulários e critérios valorativos” partilhados dentro de grupos sociais envolvidos em práticas sociais particulares e levando a julgamentos valorativos de um certo tipo (O'Neill, 1997: 75; Trainor, 2006): a) o vocabulário e os critérios sociotécnicos dos autores do EIA e do CPM e seus corpos conselheiros⁵⁷; b) o vocabulário e os critérios partilhados pelas agências governamentais e autarquias, c) o vocabulário e os critérios empresariais da EDP e dos produtores de vinho; d) o vocabulário e os critérios de apego à natureza e ao património da população local e dos movimentos, ONG ambientalistas e também produtores de vinho.

Os diferentes critérios de avaliação não estão ao mesmo nível. De facto, o poder encontra-se distribuído de forma assimétrica entre os atores. Vale a pena recordar que o PNBEPH e a barragem de Foz Tua foram apoiados pelo governo. Estes projetos foram justificados como uma prioridade nacional, excluindo outras alternativas como, por exemplo, centrais hidroelétricas de pequena escala com menor impacto ambiental.

Associado à proeminência do vocabulário e dos critérios político-burocráticos está a hegemonia de uma linguagem técnico-científica incorporada em procedimentos supostamente racionais de tomada de decisão, como o procedimento EIA (Spash, 1997). A proeminência do político-burocrático e do técnico-científico tende a dar saliência a certos valores em detrimento de outros (como valores menos propensos à medição como os que estão associados a

⁵⁶ *Diário da República*, Portaria n.º 251/2012, 20 de agosto de 2012.

⁵⁷ As associações ambientalistas também participaram no diálogo nesta linguagem particular disputando os “factos” assinalados.

ligações ao território), sendo que mesmo os impactos cumulativos da existência de várias barragens na bacia hidrográfica do Rio Douro foram subestimados.

3.2 Lidando com conflitos de valores

A proeminência do político-burocrático e do técnico-científico claramente determina a forma como os conflitos de valores são geridos e os julgamentos valorativos produzidos. Como acima referido, subjacente ao procedimento EIA está uma lógica de compensação que pressupõe cálculo e comensuração.

Em vez de abordar instrumentos de tomada de decisão como meras técnicas para suportar a escolha racional, é importante reconhecê-los como “tipos de *instituições articuladoras de valores*” (Jacobs, 1997: 213; O’Neill, 1993). Instrumentos de tomada de decisão, como o procedimento EIA, claramente promovem uma abordagem particular para lidar com conflitos de valores a qual, defendemos, tende a suprimir, através da compensação, a possibilidade de um “conflito real ou significativo” (Dewey, [1922] 1930: 216).

Os conflitos que ocorrem devem ser abordados, de acordo com o procedimento EIA, através da “negociação”, em vez do “diálogo racional” (O’Neill, 1997). A maior parte dos entrevistados, mesmo aqueles que defendem a construção da barragem, reagiram negativamente quanto lhes foi perguntado se concordavam com a existência de uma compensação, nomeadamente uma compensação monetária, para a submersão do vale do Tua e de parte da linha de caminho-de-ferro. Expressões da unicidade da natureza e dos valores patrimoniais são portanto mobilizados no discurso. No entanto, no âmbito da “negociação” não há lugar para valores incomensuráveis e a correspondente recusa de *trade-offs*.

Valores menos mercantilizáveis como os relacionados como apegos com a natureza e o património tendem portanto a ser ostracizados da “negociação” ou corrompidos durante o processo de “negociação” (Radin, 1997; Raz, 1986; Richardson, 1997; Tetlock *et al.*, 2000).

Para mais, a “negociação” é altamente enviesada no sentido de que o poder está distribuído desigualmente entre atores. Enfrentando a possibilidade de compensação pela destruição da beleza do vale e do caminho-de-ferro, os movimentos e população locais, as ONG ambientalistas e os autarcas locais

estão numa posição difícil. Ou aceitam a perda de parte de parte do que é visto como constitutivo da sua identidade – a Linha do Tua e o vale – e a respetiva “compensação” pela perda, ou prescindem da compensação e da sua promessa de modernização, a ser suportada pela agência de desenvolvimento regional. Enfrentados com uma escolha trágica⁵⁸ deste tipo, autarcas, como por exemplo o presidente de câmara de Mirandela, tentaram superá-la envolvendo-se no processo com uma defesa da unicidade do vale e da linha dirigida apenas a aumentar o valor da compensação.

O presidente de câmara de Mirandela oferece um exemplo de envolvimento estratégico na negociação quando entrevistado: “assim que a decisão foi tomada, a contestação política e social perdeu o seu sentido, o que tem de ser feito é proteger as populações locais e mitigar os impactos negativos da barragem, negociando medidas compensatórias”.

No entanto, a “negociação” através da compensação não é a única forma de superar os conflitos de valores. Uma literatura vasta sobre tomada de decisão (Costa, 2008; Gigerenzer, 2010; Lichtenstein e Slovic, 2006; Pildes e Anderson, 1990; Richardson, 1997; Shafir *et al.*, 2006; Simon, 1955; Thacher e Rein, 2004; Wiggins, 1975-1976) aborda formas de lidar com os conflitos de valores, ao nível individual ou coletivo, que dispensam a comensuração e a compensação.

De facto, alguns entrevistados foram claros na identificação destas modalidades de composição de valores. Para os movimentos locais e as associações ambientalistas, o compromisso com a preservação da natureza e do património cultural é incompatível com a construção da barragem de Foz Tua. Por muito alto que seja o valor de ganhos materiais não há compensação para a submersão do vale do Tua e de parte da linha de caminho-de-ferro. Recusam assim *trade-offs* entre ganhos materiais e o vale e linha do Tua. O reforço de potência nas barragens existentes e medidas de eficiência energéticas foram portanto defendidas por associações ambientalistas e movimentos locais como alternativas realistas à construção da barragem que podem preservar ao mesmo tempo os valores ambientais e patrimoniais do vale do Tua e da linha de

⁵⁸ A tragédia, de acordo com Nussbaum (2000), ocorre sempre que de entre as alternativas de escolha não há nenhuma opção que possa ser não dúbia ou aceitável de um ponto de vista moral.

caminho-de-ferro e os objetivos económicos do governo e da EDP. Esta é claramente uma composição de valores atingida através da descoberta de novas alternativas.

A UNESCO tentou antes atingir uma composição de valores através do zonamento (*firewalling*) (Thacher e Rein, 2004) do ADV, isto é, através da proteção da área classificada da intrusão visual da central elétrica perto da barragem. De acordo com o CPM, o projeto revisto com a central elétrica subterrânea permite uma redução substancial do impacto visual. Para mais, a UNESCO reconheceu o custo ambiental da barragem e exprimiu a sua preocupação com o desrespeito, pelo procedimento EIA, dos impactos cumulativos da existência de várias barragens na bacia hidrográfica do Douro. No entanto, para a UNESCO, a responsabilidade por estes impactos não reside em si mas em outras instituições ou organizações. O zonamento e a separação de esferas ofereceram assim à UNESCO uma forma de lidar com o conflito de valores.

No entanto, na fase final do processo, a UNESCO envolveu-se claramente numa negociação, mostrando que a classificação de património mundial está longe de implicar uma restrição absoluta a ser garantida quaisquer que sejam os benefícios das grandes infraestruturas ou outras intrusões no território. De acordo com a missão reativa conjunta “É possível construir a barragem mas os impactos negativos potenciais tem de ser substancialmente mitigados e o respeito por algumas recomendações deve ser garantido”.

4. Conclusão

Foram identificadas três características salientes da controvérsia sobre o projeto da barragem de Foz Tua: a) a maior parte da oposição à barragem foi uma expressão de apego das comunidades locais ao território; b) os opositores da barragem de Foz Tua produziram argumentos e justificações que eram bastante ecléticos em termos de orientação de valores; c) no debate público, os julgamentos valorativos decisivos foram enquadrados por padrões e critérios sociotécnicos e político-burocráticos supostamente factuais que implicam a marginalização dos apegos ao território e do sentido de identidade das

populações.

Algumas implicações em relação aos dispositivos de suporte à tomada de decisão pública, nomeadamente o procedimento EIA, podem ser inferidas. Primeiro, ao apoiar-se numa lógica de compensação, o procedimento EIA torna a rejeição do projeto planeado um resultado pouco provável da decisão. Segundo, em vez de uma técnica neutra em valores, o EIA tende a incluir valores mensuráveis e quantificáveis e negligenciar ou deixar de lado aqueles relacionados com ligações com o ambiente e o património, dispensando-os como afetivos ou emocionais. Terceiro, ao restringir o julgamento valorativo e a deliberação à perícia, a metodologia EIA falha em reconhecer não só a pluralidade de valores mas também de formas de conhecimento. Quarto, no centro da metodologia EIA está o pressuposto de uma avaliação técnica de todos os impactos. No entanto, a metodologia falha ao transformar os impactos sistémicos do projeto numa lista descritiva de componentes separados. Quinto, a consulta pública no procedimento EIA é demasiado restrita, no sentido de que não oferece qualquer espaço para a expressão de alguns valores particulares. De facto, neste caso particular, não permitiu sequer a participação pública, dado que as opiniões negativas expressas foram simplesmente ignoradas.

A análise do caso de Foz Tua sugere que além de más práticas processuais, que são inaceitáveis mesmo no quadro de um EIA padrão, como a não informação e consulta de atores chave, como a UNESCO, a metodologia EIA em si mesma tende a construir um enquadramento de “negociação” que exclui a descoberta inteligente de possíveis composições da valores.

Referências bibliográficas

- ARCADIS-ATECMA (2009), *Technical assessment of the Portuguese National Programme for Dams with High Hydropower Potential*.
- Bromley, Daniel (2006), *Sufficient Reason. Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*, Princeton: Princeton University Press.
- Costa, Ana (2008), *A Dificuldade da Escolha. Acção e Mudança Institucional*, tese de doutoramento, Lisboa: ISCTE.

- Costa, A. e José Castro Caldas (2011), “Claiming Choice for Institutional Economics”, *Journal of Economic Issues*, XLV(3), pp. 665-684
- Dewey, John (1930 [1922]), *Human Nature and Conduct. An Introduction to Social Psychology*, New York: The Modern Library.
- Dewey (1938-1939), *Theory of Valuation*, in Jo Ann Boydston (Org.), *The later works, 1925-1953*, Volume 13: 1938-1939, Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Ferreiro, Maria de Fátima, Maria Eduarda Gonçalves e Ana Costa (2013), “Conflicting values and public decision: The Foz Côa case”. *Ecological Economics* 86: 129-135.
- GEOTA, FAPAS, LPN, Quercus, CEAI, Aldeia, COAGRET, Flamingo, SPEA, MCLT (2011), *Memorandum The Portuguese dam program: economic, social and environmental disaster* entregue à Comissão Europeia, FMI, BCE e the Governo Português.
- Gigerenzer, G. (2010), “Moral Satisficing: Rethinking Moral Behavior as Bounded Rationality”, *Topics in Cognitive Science*, 2, pp. 528-554.
- Hodgson, Geoffrey M. (2006), “What Are Institutions?”, *Journal of Economic Issues*, XL(1), pp. 1-25.
- ICOMOS-IFLA (2011), *World Heritage List: Advisory mission to ALTO DOURO WINE REGION (PORTUGAL) to consider the impacts of the proposed Hydro-electric Foz Tua Dam Project*, Relatório à UNESCO World Heritage Centre.
- INAG, DGEG and REN (2007), *Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroelétrico*, Relatório Ambiental.
- Jacobs, Michael (1997), “Environmental Valuation, Deliberative Democracy, and Public Decision-Making Institutions’. In J. Foster (ed.), *Valuing Nature? Economics, Ethics and Environment*, pp 211-231. London: Routledge.
- Joas, Hans (1996), *The Creativity of Action*, Cambridge: Polity Press.
- Lichtenstein, S. and P. Slovic (Orgs.) (2006), *The Construction of Preference*,

New York: Cambridge University Press.

MAOTDR/APA (2009), *Declaração de Impacte Ambiental do Aproveitamento Hidroeléctrico de Foz Tua*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente.

Nussbaum, Martha C. (2000), “The Cost of Tragedy: Some Moral Limits of Cost Benefit Analysis”, *Journal of Legal Studies*, 29, pp. 1005-1036.

O'Neill, John (1993), *Ecology Policy and Politics*, London: Routledge and Kegan Paul.

O'Neill, John (1997), “Value Pluralism, Incommensurability and Institutions”, in J. Foster, John (ed.), *Valuing Nature? Economics, Ethics and Environment*, London: Routledge, pp. 75-88

Pildes, Richard H. and Elizabeth Anderson (1990), “Slinging Arrows at Democracy: Social Choice Theory, Value Pluralism, and Democratic Politics”, *Columbia Law Review*, 90(8), pp. 2121-2214.

PROFICO Ambiente (2008a), *Aproveitamento Hidroeléctrico de Foz Tua. Estudo de Impacte Ambiental*, Resumo Não Técnico.

PROFICO Ambiente (2008b), *Estudo de Impacte Ambiental do Aproveitamento Hidroeléctrico de Foz Tua*, Relatório técnico, Vol. I e II.

Putnam, H. and V. Walsh (2012), *The End of Value-Free Economics*, New York: Routledge.

Radin, Margaret J. (1997), *Contested Commodities*, Cambridge: Harvard University Press.

Raz, Joseph (1986), *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.

Richardson, H. S. (1997), *Practical Reasoning about Final Ends*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shafir, E., I. Simonson and A. Tversky (2006), “Reason-Based Choice”, in S. Lichtenstein and P. Slovic (Orgs.), *The Construction of Preference*, New York: Cambridge University Press, pp. 411-433.

Spash, Clive (1997), “Environmental Management Without Environmental

Valuation?”, in J. Foster (Org.), *Valuing Nature? Economics, Ethics and Environment*, London: Routledge, pp. 170-185.

Simon, Herbert (1955), “A Behavioural Model of Rational Choice”, *Quarterly Journal of Economics*, 69, pp. 99-118.

Tetlock, P., O. Kristel, S. Beth, M. Green and J. Lerner (2000), “The Psychology of the Unthinkable: Taboo *trade-offs*, forbidden base rates, and heretical counterfactuals”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 78, pp. 853-870.

Thacher, D. and M. Rein (2004), “Managing Value Conflict in Public Policy”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), pp. 457-486.

Trainor, Sarah Fleisher (2006), “Realms of Value: Conflicting Natural Resource Values and Incommensurability”, *Environmental Values*, 15, pp. 3-29.

WHC, ICOMOS and IUCN (2012), *Report of the Joint World Heritage Centre/ICOMOS/IUCN Reactive Monitoring Mission. Alto Douro Wine Region (Portugal)*. Relatório à UNESCO World Heritage Centre.

Wiggins, David (1975-1976), “Deliberation and Practical Reason”, *Proceedings of the Aristotelian Society, New Series* 76, pp. 29-51.

Anexo 1 – Lista de entrevistados

Nome	Instituição e posição
António Freitas da Costa	Gestor de Projeto da barragem de Foz Tua na EDP
Célia Quintas	Membro da Associação de Amigos do Vale do Tua
Daniel Conde	Membro do Movimento Cívico pela Linha do Tua
Filinto Girão	Arquiteto na Estrutura de Missão para a Região Demarcada do Douro
Francisco Seixas da Costa	Ex-Representante Permanente de Portugal na UNESCO
Graciela Nunes	Membro do Movimento de Cidadãos pela Linha do Tua
Joanaz de Melo	Presidente do GEOTA – Grupo de Estudos de Ambiente e Ordenamento do Território
João Roquete	CEO da Companhia Esporão, SA, dona da Quinta dos Murças
José Lopes Cordeiro	Historiador, Professor na Universidade do Minho, membro da equipa que trabalha na memória da linha e vale do Tua
José Silvano	Ex-presidente de câmara de Mirandela, Diretor Executivo da Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua
Lívia Madureira	Economista, Professora na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, membro da equipa do Estudo de Impacto Ambiental
Manuela Cunha	Acessora do Partido Ecologista “os Verdes”
Nuno Strzelewicz Portal	Diretor da Divisão Ambiental da EDP
Paula Silva	Arquiteta na Direção Regional de Cultura do Norte
Rui Cortes	Biólogo, Professor na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, membro da equipa do Estudo de Impacto Ambiental
Sérgio Figueiredo	CEO da Fundação EDP

Anexo 2 - Guião de entrevista

1. Qual é a sua opinião em relação à decisão de construção do Aproveitamento Hidroeléctrico de Foz Tua.
 - i) Sente-se completamente satisfeito com a decisão tomada? Como qualificaria a decisão tomada? Pensa que o processo de construção da barragem ainda poderá ser reversível? (para quem se mostra favorável à construção da barragem)
 - ii) Quais as razões da sua insatisfação? Que outra decisão poderia ter sido tomada? Pensa que o processo de construção da barragem ainda é reversível? (para quem se mostra desfavorável à construção da barragem)
2. Quais as principais vantagens e desvantagens associadas à construção da barragem de Foz Tua.
3. Considera que existe um conflito de fins (valores) subjacente à decisão de construir a barragem de Foz Tua? Poderá, em particular, o aumento da produção de energia hidroeléctrica ser compatível com a preservação do património cultural e natural associado à Linha e ao Vale do Tua?
4. Tem conhecimento das medidas de compensação e de mitigação previstas no âmbito da construção da barragem de Foz Tua? [em caso afirmativo ou após apresentação das mesmas por parte do entrevistado] Considera que estas medidas permitem ultrapassar (resolver) o conflito [admitindo que o entrevistado considera a existência de conflito na resposta à pergunta anterior-pergunta filtro]?
5. Qual é a sua perspectiva quanto ao processo de tomada de decisão associado à construção da barragem de Foz Tua? Como caracterizaria o processo de tomada de decisão relativamente à participação e ao envolvimento das comunidades afetadas e ao papel desempenhado por atores institucionais, como, por exemplo, os presidentes de Câmara, o governo, EDP, UNESCO, ...?
6. As decisões de construção de grandes infraestruturas públicas, como é o caso da barragem de Foz Tua, requerem uma avaliação de impacte ambiental. Qual é a sua perspectiva em relação a este tipo de metodologia de apoio à tomada

de decisão pública? De que modo pensa que pode influenciar a tomada de decisão pública?

7. Poderá a avaliação de impacte ambiental constituir um instrumento passível de ser mobilizado a favor da preservação do ambiente?

8. Qual é a sua opinião em relação à avaliação de impacte ambiental realizada no caso de Foz Tua.

9. Pensa que poderá existir uma compensação, designadamente monetária, para a inundação do vale do Tua e para o encerramento da Linha do Tua. [Em caso afirmativo] Pode especificar?

Capítulo 5

Um aeroporto “mal” ou “bem” pensado? Perícia, “necessidade” e incomensurabilidade no conflito sobre a expansão do aeroporto de Milão-Malpensa

Laura Centemeri

1. Introdução

Grandes projetos de infraestruturas estão hoje entre os mais contestados e controversos objetos de política pública. De facto, planejar e realizar grandes infraestruturas nas nossas sociedades, em que as políticas públicas são o resultado de uma coordenação de uma pluralidade de atores complexa e multinível, tornou-se uma questão política central.

Desde os anos 1990, os projetos infraestruturais tem sido confrontados com crescentes oposições, suscitadas principalmente pelas populações que vivem nas áreas onde estes projetos foram planeados. Partindo de uma conceptualização e representação das infraestruturas como produtoras de benefícios generalizados, causadoras de custos geograficamente concentrados, estes protestos tem sido interpretados por cientistas sociais como uma expressão do chamado “síndrome NIMBY (Not In My Backyard [Não No Meu Quintal])”, uma definição forjada nos EUA para enquadrar o fenómeno de coligações localizadas que se opõem a grandes projetos infraestruturais. Os protestos são assim explicados como uma expressão de interesses individuais prejudicados pela infraestrutura: um enquadramento de razões egoístas *versus* interesse público está implícito no conceito NIMBY. Desta forma, compensações e medidas redistributivas têm sido consideradas a forma apropriada de resposta a este tipo de protestos.

Estas oposições são atualmente mais cuidadosamente escrutinadas pelos cientistas sociais. O NIMBY já não é considerado uma categoria analítica neutra capaz de descrever um fenómeno social, mas antes uma forma de desqualificar protestos locais contra projetos infraestruturais (Trom, 1999; Della Porta e

Piazza, 2008; Podestà e Vitale, 2011). Mais geralmente, o enquadramento NIMBY está relacionado com um entendimento dos processos e dinâmicas de decisão pública como escolhas individuais guiadas por preferências individuais.

No entanto, o que emerge da literatura recente relacionada com campanhas contra grandes infraestruturas é que em muitos protestos o que é contestado é o pressuposto de que as infraestruturas são “bens públicos”. A ligação entre a infraestrutura e algo que possa ser considerado um interesse “geral” é posto sob escrutínio nas mobilizações contra megaprojetos. Esta ligação é sujeita a “testes de realidade” (Boltanski e Thévenot, 1991), principalmente através da recolha e elaboração de dados e do desenvolvimento de um conhecimento e discurso especializado que pretende desafiar a “base informacional” (Salais, 2008) sobre a qual os projetos infraestruturais são justificados. O processo controverso de quantificar custos, benefícios e impactos torna-se um polo de debate crucial. A perícia aparece como decisiva nestas dinâmicas, obrigando muitas vezes os cidadãos a familiarizarem-se com uma linguagem técnica especializada de forma a poderem participar no processo de deliberação (Pellizzoni, 2011; Maggiolini, 2012). A oposição à infraestrutura assume a forma de uma “controvérsia sociotécnica” (Callon *et al.*, 2001), isto é, a confrontação entre diferentes atores e formas de conhecimento técnico e especializado que dependem de diferentes “convenções de quantificação” (Desrosières, 2008; Centemeri, 2011) de custos, benefícios e impactos.

Além da controvérsia sociotécnica em torno de como definir e quantificar custos, benefícios e impactos, a oposição a grandes projetos infraestruturais é suportada também por preocupações locais com a “qualidade de vida” e argumentos baseados em apegos pessoais aos locais afetados, ambos considerados relevantes para definir a trajetória de desenvolvimento territorial local desejável (Caruso, 2010; Della Porta e Piazza, 2008). Estes “modos de avaliação ambiental” específicos, relacionados com um engajamento de familiaridade com o ambiente (Thévenot, 2007; Ingold, 2000), podem ajudar a compreender a emergência de argumentos de incomensurabilidade “constitutiva” ou radical (Centemeri, 2013) que implica a recusa de compensações como uma forma apropriada de lidar com os impactos ambientais da infraestrutura.

Na oposição a grandes projetos infraestruturais podemos portanto detetar dois movimentos críticos distintos. Um movimento crítico foca-se no conhecimento e nos instrumentos concebidos para testar “as justificações públicas para o bem comum” (Boltanski e Thévenot, 1991) da construção de infraestruturas: o seu objetivo é tornar visíveis custos e impactos subestimados ou ignorados e oferecer alternativas viáveis para os quantificar e definir. Esta crítica pretende desenvolver uma representação mais inclusiva e completa dos custos, benefícios e impactos das infraestruturas. O segundo movimento crítico está mais focado na crítica das infraestruturas como uma corporização de um “paradigma” específico de desenvolvimento socioeconómico que nega a importância dos apegos locais e de outros “bens locais de proximidade” (Doidy, 2003).

No primeiro caso, a ênfase é atribuída à necessidade de produção de informação ou de uma base de conhecimento mais precisa para planear a infraestrutura, tendo em conta todas as “externalidades”, ou os transbordos (*overflows*) da infraestrutura (Callon, 1998). O trabalho de quantificar e medir externalidades (ou enquadrar transbordos) para objetificar todos os custos, benefícios e impactos é aqui central: as controvérsias técnicas sobre o que quantificar e a boa forma de quantificar são a forma de expressar oposição. Este tipo de crítica pode trazer, como resultado, um redesenho do projeto original. Aspectos técnicos do projeto são discutidos de forma a ter em conta preocupações previamente excluídas (Bobbio, 2006).

No segundo caso, assiste-se ao confronto de dois “paradigmas” de desenvolvimento marcados pela “incomensurabilidade” (Kuhn, 1970). Embora o conflito entre de paradigmas de desenvolvimento não esteja desligada das controvérsias sobre a definição correta e a quantificação das externalidades da infraestrutura, a própria decisão de construir uma grande infraestrutura é, neste caso, desafiada na sua aceitabilidade. Por isso mesmo, neste segundo caso a crítica é frequentemente rotulada como “radical” dado que advoga uma “necessidade *de não*” construir a infraestrutura. O conflito aqui é “substancial”, não apenas “epistémico” ou “processual” (Dziedzicki, 2003).

Sumariando, nos conflitos contra grandes infraestruturas podemos destacar duas diferentes dinâmicas críticas que separamos para propósitos analíticos.

Uma relaciona-se com o aumento da qualidade da base de conhecimento sobre a qual a infraestrutura é desenhada, tendente à identificação de melhores soluções técnicas, em termos de redução das externalidades negativas. O conhecimento especializado é, neste caso, central na participação. A outra forma de crítica desafia diretamente a primazia reivindicada da infraestrutura como fonte de desenvolvimento socioeconómico e de benefícios para uma comunidade política alargada, aos níveis local e supralocal. Neste segundo caso, os dados são importantes para argumentar contra a infraestrutura, mas não são decisivos, dado que a infraestrutura é considerada um problema *per se*, sendo desta forma afirmada uma “necessidade *de não*”.

A mesma sobreposição de argumentos pode ser encontrada se observarmos a frente que apoia as grandes infraestruturas. Os esforços para mostrar os benefícios de tais escolhas técnicas e a sua razoabilidade em termos sobretudo de eficiência são apoiados por um discurso no qual as grandes infraestruturas são consideradas, por definição, como uma garantia de desenvolvimento económico, sendo desta forma afirmada uma “necessidade *de*”.

Somos então confrontados com uma arena deliberativa na qual podemos detetar argumentações baseadas em justificações de bem comum e testes objetivos de realidade, mas também por “narrativas” conflitantes (O'Neill *et al.*, 2008) e “imaginários sociotécnicos” (Jasanoff e Kim, 2009), que tornam certas visões do desenvolvimento futuro mais salientes do que outras, sem que, necessariamente, se recorra a provas objetivas.

Partindo destas premissas, discutimos o caso da decisão em curso sobre a expansão do aeroporto de Malpensa em Itália. Sendo o projeto corrente de expansão o último numa série de planos de expansão que começaram a ser debatidos, e parcialmente realizados, desde os anos 1970, analisamos esta decisão numa perspetiva histórica. Assumimos que, para compreender debates, conflitos e controvérsias correntes, é necessário ter em conta debates, conflitos e controvérsias passados que contribuíram para enquadrar o assunto tal como pode ser observado hoje.

2. 40 anos de conflitos em torno da expansão do aeroporto de Malpensa⁵⁹

O aeroporto Malpensa “Cidade de Milão” situa-se aproximadamente a 50km noroeste da cidade de Milão, na fronteira oeste de uma área ampla e economicamente ativa com 3,9 milhões de habitantes. Tem uma área de superfície de 1.220 ha, espalhada sobre o território de sete concelhos na província de Varese (Cardano al Campo, Casorate Sempione, Ferno, Lonate Pozzolo, Samarate, Somma Lombardo e Vizzola Ticino). Os seus impactos têm influência nos territórios de duas regiões, Lombardia e Piemonte (especialmente a província de Novara). O aeroporto é contíguo ao Parque do Rio Ticino, uma reserva natural instituída por uma lei regional em 1974 e classificada desde 2002 como “reserva de biosfera” pela UNESCO. A proximidade do Parque Ticino tem sido desde o início um forte argumento para limitar a expansão do aeroporto.

O aeroporto é gerido pela *S.e.a. (Società esercizi aeroportuali)*, uma sociedade anónima controlada pela autarquia de Milão. S.e.a. gere também o aeroporto de Linate (situado nos arredores de Milão) e controla a sociedade que gere o aeroporto Orio al Serio (situado perto da cidade de Bergamo). Malpensa, Linate e Orio al Serio são os três aeroportos presentemente incluídos no sistema milanês de transportes aeroportuários.

Ironicamente, o nome “Malpensa” significa literalmente “mal pensado” e designa a localidade onde o aeroporto foi originalmente estabelecido e onde uma quinta foi construída no século XVIII com o propósito “mal pensado” de cultivar o solo hostil da charneca (*brughiera*) Lombarda. Usado para propósitos militares desde o século XIX, a área de Malpensa foi, no início do século XX, o berço da indústria aeronáutica italiana, graças aos “pioneiros da aviação” irmãos Caproni, que instalaram nesta área os seus hangares de onde os primeiros protótipos de um avião foram testados. Foi devido à presença da

⁵⁹ Os dados sobre o caso de Malpensa foram coligidos a partir das seguintes fontes: literatura secundária sobre o caso (Balducci, 1988; Pizzi, 2000; Di Palma and Paviotti, 2008); documentos oficiais (uma coleta parcial); análise de artigos de quatro grandes jornais italianos (1998-2011); a análise de sítios de internet de movimentos sociais contra a expansão dos aeroportos; 10 entrevistas com membros de movimentos sociais contra o aeroporto, políticos locais que se opõem ao aeroporto, peritos que trabalharam para a coligação pró-aeroporto.

indústria aeronáutica que as primeiras pistas de descolagem foram construídas, com propósitos industriais.

Transformado numa instalação militar durante a Segunda Guerra Mundial, o aeroporto de Malpensa foi inaugurado como um aeroporto intercontinental para transporte civil em 1948 por iniciativa de empreendedores locais que criaram a companhia “Aeroporto di Busto Arsizio”. A companhia foi transformada em S.e.a. em 1955, quando a autarquia de Milão assume o controlo, com a ideia de usar o aeroporto de Malpensa para canalizar parte do tráfego aéreo do aeroporto citadino de Milão-Linate, dada a impossibilidade de expansão deste último.

Neste estágio inicial, a S.e.a. pode ser representada como uma “burocracia técnica” que procura legitimidade na relação com instituições estatais (Balducci, 1988). Esta burocracia técnica tem um “imaginário sociotécnico” (Jasanoff e Kim, 2009) de modernização, baseado na excelência técnica, que deve suportar a internacionalização económica da área milanese.

A origem “técnica” e “empreendedora” do aeroporto originou desde o início uma relação difícil com instituições estatais. De facto, no contexto político italiano, em que as divisões territoriais sempre foram relevantes, a S.e.a. exemplifica a forma como o sistema político milanês tende a tomar a iniciativa diretamente em assuntos locais, sem esperar que os poderes centrais estatais intervenham. Esta atitude politicamente empreendedora tem sido sempre uma garantia de dinamismo que, quando os problemas a serem atendidos não são exclusivamente locais, como é o caso do aeroporto de Malpensa, pode, ao mesmo tempo, criar problemas

2.1 O primeiro plano de expansão: “O Grande Malpensa” (1972-1987)

A ideia de expandir o aeroporto de Malpensa foi considerada desde meados dos anos 1960. O primeiro projeto oficial de expansão, chamado plano “Grande Malpensa”, foi aprovado pelo Ministério dos Transportes em 1972.

O plano “Grande Malpensa” contemplava a criação de uma terceira pista adjacente à área estabelecida em 1974, através da Lei Regional nº 2, como a área

protegida do Parque Ticino. Este Parque foi criado graças a uma iniciativa “das bases para o topo” que federou as autarquias do rio Ticino e a organização não-governamental ambientalista “Italia Nostra”.⁶⁰

É importante notar que a expansão do aeroporto exigiria o desalojamento de habitantes das redondezas da infraestrutura. O plano de expansão do aeroporto, elaborado pela S.e.a., desenhado para um tráfego de 6 milhões de passageiros por ano, foi baseado exclusivamente em previsões de tráfego aéreo providenciado por diversas fontes (Somea, Alitalia, Direção Geral de Aviação Civil), que confirmavam a tendência fortemente positiva de desenvolvimento do tráfego aéreo. A justificação para a expansão foi então apresentada como meramente técnica: o aumento esperado no tráfego aéreo civil impôs a reestruturação, em termos de expansão, do aeroporto. A possibilidade de responder ao aumento no tráfego aéreo civil através do desenvolvimento de um sistema multipolar de aeroportos na Lombardia não foi seriamente examinada.

De facto, como assinalado por Balducci (1988), a expansão foi assumida como a decisão a ser tomada antes de qualquer descrição técnica precisa dos problemas para os quais era necessário encontrar uma solução. Esta é a primeira decisão “lock-in” (Liebowitz e Margolis, 1995), em que a expansão é considerada como a resposta certa a problemas que são apresentados, *a posteriori*, de uma forma que justifica a expansão como a solução correta. Expandir Malpensa é claramente uma *opção política* escolhida sem qualquer tipo de discussão pública, fortemente apoiada pelo proponente do projeto, isto é, pela S.e.a. - o único ator com um interesse direto na expansão.

A decisão de expandir Malpensa é tomada com base na interação entre dois atores: a S.e.a. (o promotor e único apoiante do projeto) e o Ministério dos Transportes (a autoridade cujo apoio é obrigatório para a realização dos planos da S.e.a.). Nesta interação, a S.e.a. teve um interesse em apresentar um projeto largamente sobredimensionado. As dimensões de megaprojeto do “Grande Malpensa” são, antes de mais, uma forma de impor às autoridades estatais a importância estratégica da expansão do sistema de aeroportos de Milão. Não parece haver quaisquer argumentos técnicos sérios para apoiar o gigantismo do

⁶⁰ Italia Nostra é uma organização sem fins lucrativos dedicada à proteção e promoção do património histórico, artístico e ambiental italiano. A organização foi fundada em 1955.

“Grande Malpensa” (Balducci, 1988). O gigantismo do “Grande Malpensa” alinha-se com a ambição da S.e.a. de ser reconhecida pelas autoridades estatais como um ator importante no desenvolvimento da política de aviação civil.

Gostaríamos ainda de enfatizar um aspeto: a S.e.a. concebe desde o início o aeroporto de Malpensa primariamente como um negócio privado e concebe o seu próprio papel como sendo empresarial-industrial. Se observarmos as cartografias produzidas pela S.e.a., o aeroporto é representado como estando isolado do contexto territorial e é visto como uma unidade económica de análise numa espécie de vazio social e territorial. Os “custos sociais” (Kapp, 1950) são aqui visivelmente deslocados para atores públicos. Por isso mesmo, de forma a desenvolver o seu negócio, a S.e.a. necessita do apoio de autoridades estatais, dado que as externalidades têm de ser tidas em conta pelos atores públicos de forma a tornar o negócio do aeroporto lucrativo.

O plano de expansão do “Grande Malpensa”, uma vez comunicado às autoridades locais, foi confrontado com fortes oposições levantadas por uma frente formada por administradores locais, sindicatos, partidos políticos, habitantes, organizações não-governamentais ambientais, todas elas federadas contra a expansão. Várias iniciativas judiciais contra a expansão foram promovidas pela administração local. Os oponentes da expansão denunciaram a *falta de participação e inclusão no processo de decisão* (Feldman, 1977). Estes grupos denunciaram também os pesados custos impostos sobre o território em nome do “interesse milanês” orientando as decisões da S.e.a. É importante notar que os custos denunciados eram custos ambientais mas também custos sociais: a expansão do aeroporto poderia mudar radicalmente a organização socioeconómica do território, a sua forma tradicional de vida. Os bagageiros já eram muito mais bem pagos que um aprendiz numa oficina de artesanato.⁶¹ Para mais, contestaram a falta de sério planeamento territorial da S.e.a., mostrando como aspetos relevantes não foram considerados nos planos de expansão de Malpensa, especialmente a integração territorial através de infraestruturas de acesso apropriadas. Malpensa não estava conectada a Milão através de caminho-de-ferro e a ligação pelo sistema de autoestradas era pobre.

⁶¹ Entrevista com C.B., cidadão de Somma Lombardo, ativista político local, envolvido no movimento contra a expansão do aeroporto desde os anos 1970. Março de 2011.

A mobilização está ativa, então, em duas frentes: criar a consciência de que decidir sobre o aeroporto significa decidir sobre o futuro de todo um território, o que implica que procedimentos participativos são necessários: mostrar externalidades do aeroporto não contabilizadas.

Esta forte oposição foi bem-sucedida no que concerne à sua visibilidade em jornais a nível nacional. A irrupção simultânea da crise energética mundial, com a subsequente incerteza em relação à tendência de desenvolvimento do transporte aéreo contribuiu para enfraquecer os planos ambiciosos da S.e.a. e dar força ao movimento contra a expansão. A crescente consciência, naquele momento, da existência de uma crise ambiental é um elemento do contexto histórico que ajuda a compreender o eco nacional forte que teve a campanha contra a expansão de Malpensa.

Progressivamente, a mobilização foi produzindo estruturas de organização. As autarquias contíguas ao aeroporto criaram um “Consorzio Urbanistico Volontario” (CUV – Consórcio Voluntário de Planeamento Urbano) com o objetivo de desenvolver uma estratégia de planeamento territorial comum a respeito do aeroporto.

Mas o principal ator no conflito veio a ser a Região da Lombardia.⁶² Enquanto jovem instituição procurando legitimidade, sem qualquer interesse particular no processo de expansão do aeroporto ou na defesa da área de Malpensa, a Região assume o papel de árbitro. A partir de 1977, a Região cria duas comissões, uma política e uma técnica, em que os problemas da expansão do aeroporto são discutidos com um vasto leque de atores institucionais envolvidos, da S.e.a. às autoridades municipais. Um conjunto de programas de investigação ambicioso foi criado pelo corpo técnico (o Comité de Peritos Regional Técnico) de forma a produzir conhecimento fiável sobre: tendências estimadas para o tráfego aéreo civil (a ser elaborado pela British Airports International); o impacto atual do ruído e formas de reduzir o ruído (a ser elaborado pela Universidade Politécnica de Milão); impactos das operações do aeroporto na área em torno do aeroporto (elaborado pela Província de Varese). Várias conferências abertas a cidadãos com o tópico do desenvolvimento do aeroporto de Milão são organizadas.

⁶² As Regiões Italianas foram implementadas ao nível institucional da organização do Estado em 1970.

Ao mesmo tempo, os mais importantes partidos políticos da altura – o Partido Comunista (PCI) e da Democracia Cristã (DC) – manifestam-se a favor da necessidade de expansão do aeroporto, ao mesmo tempo que sublinham a necessidade de atenção aos impactos territoriais. Os sindicatos, a nível regional, também concordam com esta ideia da necessidade de uma expansão “razoável” do aeroporto.

Entretanto fundos públicos foram mobilizados pelo Estado para apoiar a expansão e “modernização” dos aeroportos de Malpensa, em Milão, e de Fiumicino, em Roma.⁶³ Não é demais notar que em maio de 1976 Gaetano Morazzoni, presidente da S.e.a., é eleito membro do parlamento e que desde 1979 é vice-presidente da Comissão de Transportes e Aviação Civil. De forma a desenvolver o seu negócio, a S.e.a. teve de investir na construção deste tipo de “redes verticais” (Tosi e Vitale, 2011) através da mobilização de indivíduos específicos que possam apoiar os interesses da S.e.a. onde os fundos públicos são alocados. Para que o negócio da S.e.a. se desenvolva são necessárias relações mais orgânicas com o sistema político.

A intervenção da região da Lombardia força a S.e.a a abandonar a ideia de construir uma terceira pista de descolagem. O projeto de expansão é limitado a 12 milhões de passageiros por ano. A incompatibilidade com o Parque Ticino é um argumento crucial para limitar a expansão do aeroporto. Outra razão para reduzir a escala do projeto é a falta de infraestruturas de acesso ao aeroporto. Razões financeiras são também invocadas, conjuntamente com a necessidade de uma estratégia baseada num uso mais racional das pistas existentes, uma vez reconstruídas e reestruturadas. De facto, as duas pistas estão demasiado próximas uma da outra para permitir um uso eficiente.

Em 1985, a Lei 449 (“Projetos de expansão e modernização a serem implementados nos sistemas aeroportuários de Roma e Milão”) alocou 480 mil milhões de liras italianas à renovação do aeroporto de Malpensa. Dada a oportunidade deste apoio financeiro, a S.e.a., em conjunto com a Italoairport, desenvolve um novo projeto de expansão chamado “Malpensa 2000”, com base

⁶³ Ministério dos Transportes “Opere di ampliamento, ammodernamento, e riqualificazione da attuare negli aereoporti di Milano e di Roma” com 284 biliões de liras para o Aeroporto de Malpensa. Intervenções Urgentes e extraordinárias do Estado, 1978.

num alvo para o volume de passageiros de 18 milhões. Como a S.e.a. tem de cumprir com prazos rígidos impostos pela lei, o plano diretor de Malpensa 2000 é basicamente um rearranjo do plano dos anos 1960, com a construção de um novo terminal, baseado na lógica arquitetural de “satélites” que nessa altura já era considerada ultrapassada e ineficiente.⁶⁴ Esta é outra decisão “*lock in*”, desta vez uma decisão técnica, que irá limitar as opções futuras em relação à forma de aumentar a capacidade de tráfego do aeroporto.

Mesmo se conspícuo, o financiamento público é largamente insuficiente considerando o orçamento estimado do plano Malpensa 2000 (1.125 mil milhões de liras italianas). O custo das deslocações foi excluído (foi estimado em 480 mil milhões de liras). O problema das infraestruturas de acesso ainda estava aberto (com as ligações por caminho de ferro e autoestrada ainda na fase de planeamento, com uma falta de financiamento geral).

A Região da Lombardia é então confrontada com o exame de outro Plano Diretor do aeroporto e inicia um processo de participação, pedindo a opinião dos vários administradores envolvidos. O consórcio do Parque Ticino é muito crítico do projeto. As autarquias da área de Malpensa estão todas alinhadas com a ideia de uma “expansão razoável”. Aprovam o novo plano exprimindo ainda preocupações com os seus impactos ambientais e pedindo um Estudo de Impacto Ambiental. Para mais, alguns dos administradores locais denunciam o facto de os programas de investigação lançados pelo Comité de Peritos Técnico Regional não terem ainda sido concluídos.

Gostaríamos de enfatizar este aspeto. Como dissemos, a Região da Lombardia desempenha o papel de árbitro no conflito que opõe as administrações locais e a S.e.a.. A perícia desempenha um papel importante, através da definição de uma série de programas de investigação direcionados para a oferta de uma base de conhecimento sobre a qual um julgamento possa ser feito em relação à expansão. Mas no final, o que parece contar não é o resultado destes programas, isto é, os dados que providenciam. De facto, os passos sucessivos do processo de decisão não são claramente baseados em provas produzidas por estes projetos de investigação. *O que conta é o facto de a definição destes projetos de*

⁶⁴ Entrevista com J.P., professor de planeamento de infraestruturas, cidadão de Somma Lombardo, político e ativista contra a expansão do aeroporto. Fevereiro de 2011.

investigação ser feita em conjunto com autoridades locais. Serem uma experiência de participação é o que parece contar e não os dados que proporcionam.

Em junho de 1986, o Conselho Regional aprova finalmente o plano “Malpensa 2000” mas pede a revisão de alguns aspetos: em particular, o nível de tráfego de passageiros em Malpensa deve ser limitado a 8/12 milhões por ano.⁶⁵ A ideia é que Malpensa não deve substituir Linate mas antes deve desenvolver uma especialização enquanto aeroporto intercontinental e internacional. A região exige também um Estudo de Impacto Ambiental. Apesar da Diretiva n.º 85/337/CEE que impõe um Estudo de Impacto Ambiental em certos projetos privados e públicos não ter sido adotada a nível nacional, a S.e.a. encomendou à sociedade PAR (*Produzione Ambientale e Risorse*) um Estudo de Impacto Ambiental apresentado como respeitador dos padrões europeus. De facto, uma vez submetido à análise do “Grupo de avaliação de EIA” Regional, uma unidade técnica criada em 1984, é demonstrado que o estudo não segue diretrizes metodológicas importantes, especialmente na elaboração de cenários alternativos de desenvolvimento, incluindo a opção “não fazer nada”. A expansão é uma vez mais assumida como a única opção viável e a ênfase é posta nas mitigações e compensações necessárias para reduzir os seus impactos negativos.

Em Fevereiro de 1987 o Ministério dos Transportes aprova o “Malpensa 2000” na versão revista pela Região da Lombardia. Em 1988 a Região assina com a S.e.a. um acordo para a produção de mais estudos sobre os impactos da expansão.

2.2 “Malpensa 2000”: ascensão e queda de um hub internacional (1990-2008)

Os trabalhos de renovação e expansão de Malpensa tiveram início em 1990. Em 1992, os trabalhos foram interrompidos durante dois anos devido ao envolvimento da S.e.a. no “Tangentopoli”⁶⁶ (Di Palma e Paviotti, 2008). A

⁶⁵ Para oferecer um elemento de comparação, em 1986 o tráfego de passageiros em Malpensa era de 1.422.000 *versus* o tráfego em Linate de 7.229.000 (Balducci, 1988).

⁶⁶ Em Fevereiro de 1992 a descoberta de uma instância de corrupção política menor em Milão

direção da S.e.a. foi investigada por corrupção juntamente com representantes políticos aos níveis provincial e regional.

O projeto “Malpensa 2000” foi relançado em 1994, durante o primeiro governo do Primeiro-ministro Silvio Berlusconi (1994-1995), através da sua inclusão na lista de 14 projetos prioritários selecionados para a criação da Rede de Transportes Trans-Europeia (TEN-T).⁶⁷

“Malpensa 2000” é um dos projetos que o governo italiano submete para inclusão. O “Malpensa 2000” é apresentado como uma “porta de entrada europeia” potencial para tráfego internacional e intercontinental no sul da Europa. A ideia é promover o desenvolvimento do “Malpensa 2000” como um *hub* internacional.⁶⁸

De facto, Malpensa estava longe de ter as condições para operar como um *hub*, não só devido à falta de infraestruturas de acesso mas também considerando a existência em Itália de um outro *hub* europeu, o aeroporto de Roma Fiumicino, a base operacional da companhia aérea nacional Alitalia. Além disso, o plano aprovado para Malpensa 2000 limitava a expansão a um tráfego anual de 8-12 milhões de passageiros por ano, muito abaixo do limiar de passageiros de um *hub* eficiente.

A história da inclusão de Malpensa no TEN-T é muito controversa, com o Parlamento Europeu a votar contra esta opção em outubro de 1995. A “frente pró-Malpensa” denuncia a existência de *lobbies* europeus que receiam a perspetiva de um novo *hub* competitivo no sul da Europa. Outros “inimigos” denunciados pelos atores pró-Malpensa incluem os “interesses locais” italianos que dispersariam o apoio político ao nível da UE em vários projetos menores, sem um compromisso forte com o papel estratégico de Malpensa 2000. Inimigos são também os movimentos ambientalistas que criticam o plano Malpensa 2000 devido aos seus impactos ambientais.

desencadeou uma investigação judicial ampla que rapidamente levou ao colapso do sistema político que tinha governado a Itália durante mais de quarenta anos.

⁶⁷ Decisão n.º 1692/96/EC.

⁶⁸ Um “hub” é um aeroporto central pelo qual os voos são encaminhados. “Spokes” são as rotas usadas pelos aviões que saem do aeroporto “hub”, por isso falamos de um modelo “hub e spoke” que no fim dos anos 1970 substituiu um modelo “point to point” (ligações diretas) no sistema de aviação civil dos EUA.

A “frente pró-Malpensa” inclui agora claramente a Região da Lombardia, governada por Roberto Formigoni (Partido Forza Italia). Longe de ser o árbitro dos anos 1970, a Região dos anos 1990 está alinhada com a S.e.a.. Para a Região da Lombardia, Malpensa 2000 é “não apenas para a Lombardia, mas para todo o país, um objetivo a que se não pode renunciar” (Declaração do Conselheiro para os Transportes Regional da Lombardia, 1995).

Um acordo final sobre a inclusão de Malpensa 2000 entre os projetos prioritários da rede TEN-T é alcançado em junho de 1996. É importante notar que o Parlamento Europeu, na sua decisão 1692/96, define orientações comuns para o desenvolvimento da Rede Trans-Europeia de Transportes, incluindo a necessidade de considerar os impactos ambientais destes projetos. Ao nível europeu há visivelmente posições contrastantes em relação ao desenvolvimento infraestrutural, com o Parlamento a apoiar a exigência de sustentabilidade ambiental. No artigo 8 da decisão é estipulado que os Estados Membros têm de ter em consideração a preservação do ambiente na definição e realização dos projetos, através de EIA, de acordo com as diretivas n.º 79/409/CEE (Diretiva das Aves) e n.º 92/43/CEE (Diretiva dos Habitats).

Considerando este artigo, a proximidade do Parque Ticino ao Malpensa 2000 torna o megaprojeto vulnerável em termos de resposta adequada a critérios de sustentabilidade ambiental. De facto, tal como já notamos, nenhum procedimento formal de EIA foi realizado sobre o projeto de expansão do aeroporto.

Em julho de 1996 uma petição (n-624/95) é discutida no Parlamento Europeu, promovida por um Comité (criado entre outros pela WWF, grupos locais da Legambiente e o Partido Verde Italiano), que pede um EIA para Malpensa.⁶⁹ Os membros da Comissão Europeia consideram que as autoridades italianas devem clarificar a sua posição. Mas nada mais é feito.

O governo italiano, agora presidido por Romano Prodi (Partido Democrático), apoia fortemente o projeto Malpensa 2000. Em geral, ao nível nacional, os mais importantes partidos políticos concordam sobre a importância estratégica de

⁶⁹ Este comité está muito ativamente a tentar repetidamente chamar a atenção das instituições europeias sobre alguns dos assuntos controversos em torno dos impactos ambientais de Malpensa 2000.

Malpensa enquanto *hub*. Mas a nível local, as 9 autarquias do CUV pedem um procedimento de EIA, para estudos epidemiológicos e para o banimento de voos noturnos, argumentando que os impactos do aeroporto no território são já pesados.

Gostaríamos de chamar a atenção para os seguintes elementos. “Malpensa 2000” foi aprovado com base no projeto de um aeroporto internacional e intercontinental com um tráfego de 8 até um máximo de 12 milhões de passageiros por ano. A evolução deste projeto para um *hub* com um tráfego estimado de 24 milhões de passageiros por ano toma lugar sem qualquer envolvimento dos concelhos em torno do aeroporto e sobre os quais o aeroporto tem um impacto. Uma vez mais, a decisão é tomada pela S.e.a. na interação com atores políticos nacionais que conseguiram ter apoios políticos e financeiros europeus para o projeto.

A decisão é tomada e depois imposta como uma *necessidade*, desta vez uma necessidade política em termos do interesse estratégico nacional, impondo a conduta que outros atores envolvidos devem assumir. Malpensa, como um *hub*, é imposto como um megaprojeto estratégico nacional a uma pluralidade de atores. A sua necessidade é agora largamente justificada por ser um projeto estratégico nacional na competição com o setor de transporte aéreo europeu. O “orgulho” italiano e lombardo é invocado para apoiar o projeto.

A evolução de Malpensa para uma infraestrutura estratégica nacional é então imposta a comunidades locais impactadas pelas atividades do aeroporto. A decisão é tomada sem qualquer consideração séria dos impactos ambientais negativos do megaprojeto e sem qualquer planeamento territorial sério.

O único impacto considerado é o económico. Num estudo encomendado pelo *Comité Malpensa 2000* (uma agência formada por entidades públicas e associações comerciais) à Universidade Bocconi de Milão, à Universidade Cattaneo de Castellanza e ao grupo CLAS de Milão, são demonstrados grandes benefícios económicos diretos e indiretos das atividades do aeroporto no território de Malpensa. Este estudo apoia a ideia de Malpensa como uma oportunidade poderosa para o desenvolvimento local e regional (50.000 novos empregos, de acordo com o cenário de médio prazo, e 100.000 no longo prazo).

É importante notar que a justificação económica para a expansão do aeroporto ganhou uma força importante nos anos 1990. De facto, a condição económica da área de Malpensa mudou dramaticamente desde os anos 1970-80. Depois de grandes processos de desindustrialização, a área encontra-se agora economicamente deprimida e o aeroporto é visto como uma possibilidade de desencadear uma dinâmica económica positiva renovada (Tosi e Vitale 2011). A área “Alto Milanese”, contígua a Malpensa, é classificada como Objetivo 2, recebendo fundos estruturais da UE.

Os outros atores cujo envolvimento é necessário para o sucesso de Malpensa 2000 são forçados também *a posteriori* a aderir a uma posição que já está tomada. De facto, para que o novo *hub* possa ser bem-sucedido, duas principais condições devem ser preenchidas: reduzir drasticamente o papel do aeroporto de Linate, através da deslocação da maior parte dos voos para Malpensa. Esta mudança deve implicar o acordo de várias companhias aéreas. Segundo, Malpensa deve tornar-se a base operacional para a companhia aérea de bandeira, Alitalia.

Em ambos os casos o que observamos é uma história complexa de decretos governamentais que tentam forçar as dinâmicas desejadas de forma a apoiar o projeto de Malpensa como um *hub* e, paralelamente, uma resistência forte pelos atores envolvidos, todos confrontados com uma decisão tomada sem o seu envolvimento prévio.

As companhias aéreas denunciam à Comissão Europeia a impossibilidade de deslocar os seus voos de Linate para Malpensa dado que os problemas de acesso a Malpensa estão ainda quase todos por resolver. A ideia de mover a sede da Alitalia para Malpensa desencadeia um conflito duro entre Roma e Milão, e força por fim a que a Alitalia passe a operar com dois *hubs*. Esta decisão contribuiu indiretamente para a bancarrota da companhia em 2009.

Mais em pormenor, em 2006, com o decreto nº 46-T, o Ministro dos Transportes, Claudio Burlando, define o critério para distribuir tráfego aéreo entre os dois aeroportos de Malpensa e Linate, de forma a reduzir progressivamente as operações em Linate. A 23 de outubro de 1997, o mesmo ministro assina um decreto ministerial (nº 57-T) que estabelece que os voos a

partir de 25 de outubro de 1998 devem obrigatoriamente mover-se de Linate para Malpensa.

Os concorrentes da Alitalia tentam travar o decreto, apelando à Comissão Europeia que reconheça a legitimidade da sua exigência.

Ao mesmo tempo, o governo da cidade de Roma e os corpos políticos locais preocupados com o que consideram ser uma “depreciação” do Aeroporto Fiumicino, na aproximação do Jubileu 2000, contestaram a ideia de Malpensa como o *hub* da Alitalia. Dentro da Alitalia começam também a evidenciar-se resistências ao plano de mudar para Malpensa. A oposição entre Milão e Roma torna-se politicamente relevante com a crescente importância eleitoral ganha nos anos 1990 pelo partido Liga Norte, que baseia o seu sucesso na exigência de uma reforma eleitoral do Estado Italiano. O partido Liga Norte apresenta Malpensa como o símbolo de uma “Padania” (nome dado pela Liga Norte às Regiões do Norte da Itália) produtiva e dinâmica, frustrada por poderes Romanos.

Embora o nosso foco não resida na discussão detalhada desses conflitos ao nível nacional e europeu, gostaríamos de salientar um aspeto. Depois da inclusão do projeto Malpensa 2000 na lista de projetos TEN-T, todos os atores que se opunham ao megaprojeto foram acusados pelos apoiantes da expansão de boicotar um plano nacional de relevância estratégica. Opor-se a Malpensa torna-se automaticamente um sinal de incompreensão da potencialidade estratégica do aeroporto, ou um boicote.

Num olhar mais próximo parece que este projeto “estratégico” foi desenvolvido sem promover um envolvimento amplo do grupo maior de atores cuja coordenação era necessária para assegurar o sucesso do projeto: “o desenho de um aeroporto capaz de operações *hub-and-spoke* era um investimento arriscado que a concessionária do aeroporto [S.e.a.] havia aceite uma década *antes* da Alitalia decidir deslocar-se. De facto, a Alitalia nunca tinha antes, nos início dos anos 1990, planeado estabelecer o seu *hub* em Malpensa” (Beria e Scholz 2010, p.67). O que observamos é, uma vez mais, a falta de uma análise prévia das opções, seguida de uma “hiperpolitização” (Pellizzoni 2011) do projeto que é necessária de forma a ganhar um consenso que não foi construído antes.

Um novo “inimigo” do Malpensa 2000 entra em cena quando, em abril de 1998, com a abertura do Malpensa 2000 planeada para outubro, o Ministro do Ambiente Edo Ronchi⁷⁰ escreve ao Ministro dos Transportes para comunicar a necessidade de submeter o projeto Malpensa 2000 a um procedimento EIA, em consequência das transformações importantes que o projeto tinha atravessado desde o Estudo de Impacto Ambiental realizado pela S.e.a. Em 1986. Ronchi assinala “um grande incremento na atividade do aeroporto e a mudança radical da sua função inicial”. Os movimentos locais contra a expansão de Malpensa mobilizaram-se ativamente para pedir a intervenção do ministério trazendo à sua atenção o caso do aeroporto.

De acordo com Ronchi, dadas as importantes transformações do projeto original, Malpensa 2000 deve ser sujeito a um procedimento EIA. O decreto DPCM nº 377/1988 estabelece que o procedimento EIA deve ser aplicado também a intervenções em infraestruturas existentes quando essas intervenções são substanciais. De acordo com a opinião de Ronchi a não aplicação do procedimento EIA ao Malpensa 2000 poderia expor a Itália a um procedimento de infração das instituições europeias.

Entretanto, a 17 de maio de 1998, uma manifestação de cerca de 5.000 pessoas teve lugar em frente ao aeroporto de Malpensa de forma a exigir um procedimento EIA para avaliar os impactos ambientais e territoriais do aeroporto. 51 autarquias estão representadas na manifestação, conjuntamente com associações ambientalistas e grupos de cidadãos.

A 26 de junho, o Ministro do Ambiente envia à S.e.a. um pedido para abrir um procedimento de EIA no Malpensa 2000. A necessidade de um procedimento EIA em Malpensa torna-se no principal argumento da mobilização local, que federa vários atores, incluindo organizações não-governamentais, movimentos sociais e autarcas da província de Novara. De facto, dadas as novas rotas de descolagem e aterragem, modificadas de forma a reduzir o impacto nos concelhos da Lombardia, a área do Piedmont a oeste de Ticino é agora fortemente impactada pelo ruído. O movimento social C.OVES.T (*Comitato Ovest Ticino*) lidera o protesto na área, e trabalha em conjunto com autoridades

⁷⁰ Edo Ronchi estava com Francesco Rutelli, um dos fundadores do Partido Arco-Íris Verde italiano. Foi o primeiro-ministro do Ambiente “Verde” do governo de Prodi.

locais, a Província de Novara e a Região de Piedmont. No lado da Lombardia, os grupos que se opõem a Malpensa 2000 unem-se no movimento social UNI.CO.MAL (*Unione Comitato Malpensa*), mas o apoio institucional é muito fragmentado ao nível das autarquias e ausente aos níveis provincial e regional.

Apesar desta situação contenciosa, o Malpensa 2000 torna-se operacional a 25 de outubro de 1998. Neste mesmo dia, na Estrada 336 de acesso ao aeroporto, mais de 3.000 cidadãos protestam.

Devido ao aumento súbito no número de voos, a questão dos impactos territoriais e ambientais do aeroporto torna-se crítica. De acordo com habitantes, de um dia para o outro experienciam uma mudança abrupta na qualidade das suas vidas devido ao ruído e à poluição produzida pelos aviões. Pedir um procedimento EIA parece ser a forma razoável de lidar com o problema.

A 12 de fevereiro de 1999, um seminário é organizado por iniciativa de grupos ambientalistas locais em Lonate Pozzolo com o Professor Virgino Bettini (Universidade de Veneza), um especialista em EIA. A ideia era oferecer a movimentos sociais e administrações locais um conhecimento técnico-científico sobre o procedimento.

Os protestos locais conseguiram ter um eco nacional. Os impactos do aeroporto são tangíveis: nível elevado de ruído, casas que ficam sem telhado por causa de aviões a descolar. A Comissão “Ambiente, Território e Trabalho Público” da Câmara Nacional de Deputados é unânime em pedir um procedimento EIA para Malpensa 2000. A 14 de março de 1999 uma manifestação de comités locais “contra o ruído” reúne a participação de 10.000 pessoas que pedem uma redução do número de voos e um estudo do impacto ambiental.

A 2 de julho de 1999 (com o aeroporto operacional desde outubro de 1998) a S.e.a. apresenta ao Ministério do Ambiente, ao Ministério de Atividades Culturais e Património e à Região da Lombardia o Estudo de Impacto Ambiental (*Studio di Impatto Ambientale*). No entanto, este estudo é baseado no limiar de 12 milhões de passageiros por ano do plano de 1986, enquanto o Malpensa 2000 opera agora com 16-17 milhões de passageiros por ano. 70 observações, todas negativas, são apresentadas pelas autoridades locais, comissões de EIA de

Piedmont e Lombardia, movimentos sociais, organizações não governamentais e cidadãos.

Durante outubro de 1999, o grupo C.OVES.T organiza vários “cercos” (*presidi*) na área do aeroporto, ocupando espaços públicos para denunciar a situação dos impactos ambientais de Malpensa 2000.

A 25 de novembro de 1999, considerando que a Comissão Nacional para o EIA identificou uma situação séria de poluição sonora em Malpensa, o Ministro do Ambiente, Ronchi, diz que qualquer incremento adicional de voos em Malpensa deve ser proibido. Defende que de forma a minimizar o impacto negativo do aeroporto é necessário implementar medidas de mitigação e compensação, primeiramente encontrando uma solução técnica para reduzir o ruído no curto prazo e trabalhado num redesenho substancial dos usos do aeroporto no longo prazo.

O Ministro dos Transportes, Tiziano Treu, opõe-se à decisão de Ronchi, abrindo um conflito dentro do governo, um conflito que necessita, de acordo com Treu, de uma “solução política”. Ao nível local, novos “cercos” são organizados para mostrar apoio a Ronchi.

De forma a encontrar uma saída desta situação, o Presidente do Concelho Massimo D’Alema emite um decreto (DPCM 13 de Dezembro de 1999) no qual os planos para aumentar ainda mais o tráfego de Malpensa são confirmados, acompanhado de um forte compromisso em reduzir o impacto ambiental do aeroporto através de intervenções de mitigação. Entre estas intervenções encontramos a deslocalização da população que vive na área mais exposta à poluição sonora. A deslocalização será financiada pelo Estado. Programas regulares de monitorização estão também incluídos como intervenções de médio prazo, integrando inquéritos epidemiológicos, qualidade da água, qualidade do ar e danos para as florestas.

A 29 de fevereiro de 2000, o Ministro dos Transportes, o Ministro do Ambiente, a Região da Lombardia, a Província de Milão e Varese e as autarquias de Somma Lombardo, Lonate Pozzolo e Ferno assinaram um acordo sobre um programa geral de intervenção direcionado à mitigação da poluição sonora e a deslocalização da população mais afetada.

Protestos locais continuam a realizar-se. A 14 de maio de 2000 uma manifestação de 8.000 pessoas realiza-se, com a participação de autarcas, outros representantes de administrações locais, cidadãos e associações ambientalistas. A manifestação pede a adoção de medidas eficazes de redução da poluição sonora e a realização de um estudo sério de impacto ambiental.

De forma a ter uma opinião especializada em relação à capacidade de expansão do aeroporto de Malpensa, tendo em conta as medidas impostas pelo decreto de D'Alema, a Comissão Europeia pede à Cranfield University para desenvolver um estudo. Além de assinalar que algumas das medidas introduzidas pelo decreto de D'Alema não são respeitadas, os consultores da Cranfield University sugerem a criação de uma terceira pista.

Os cidadãos criticam este estudo e pedem à União Europeia para considerar seriamente os problemas ambientais criados pelo aeroporto. A 19 de novembro de 2000 uma nova manifestação é organizada para denunciar “a ilegalidade e a tirania” de Malpensa. O envolvimento dos cidadãos começa a decrescer e apenas 3.000 pessoas participam.

A Diretiva n.º 2001/42/EC introduz a nível europeu o procedimento conhecido como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE): enquanto o EIA apenas considera o impacto de um único projeto, a AAE implica a submissão de projetos de avaliação e planos envolvendo diversas escalas, tendo assim em conta de forma mais sistémica os impactos ambientais. Em particular, o procedimento AAR pode detetar o efeito cumulativo dos impactos que advém de projetos interligados, uma questão particularmente crítica no caso de Malpensa onde a forma de proceder foi sempre a de um único projeto sem um planeamento coerente.

Após o 11 de setembro de 2001, Malpensa sofre uma perda de passageiros, tal como acontece em todos os aeroportos em todo o mundo. A situação no aeroporto milanês é agravada pela nova aliança entre a Alitalia e a Air France. Para a Air France não há qualquer interesse em promover o *hub* de Malpensa, demasiado perto de Paris, enquanto Fiumicino lhe parece mais interessante. Apesar da crise, a S.e.a. começa a falar sobre a segunda fase de expansão do Malpensa 2000. A expansão deve incluir a extensão da Plataforma Logística e a

construção de uma terceira pista de descolagem.

Em 2005 a autoridade do Parque Ticino apoiou voluntariamente a realização de uma Avaliação Ambiental Estratégica que analisa todo o território do parque, incluindo o aeroporto, e as áreas afetadas pelas novas intervenções planeadas pela S.e.a., mostrando a falta de um planeamento territorial coerente, a degradação ambiental e os danos para a saúde das comunidades locais devido a poluentes, a excessiva carga ambiental sobre o Parque Ticino e os limites dos benefícios sociais. No entanto, no mesmo ano, a S.e.a. propõe à Região da Lombardia aumentar a capacidade do aeroporto para 40/45 milhões de passageiros por ano e construir a terceira pista.

2.3 O de-hubbing da Alitalia e os novos planos de expansão (2008-): o movimento social “Viva via Gaggio”

Em 2008 a crise financeira da Alitalia força a companhia a retirar o *hub* do Aeroporto de Malpensa usando apenas Fiumicino como base operacional. Em março de 2008 a Alitalia reduz em 70%⁷¹ o número de voos no Aeroporto de Malpensa. Este evento uma vez mais transformou a natureza do aeroporto.

Apesar da crise da Alitalia e a concomitante crise económica, a S.e.a. anuncia nos seus planos industriais mais desenvolvimentos do tráfego aéreo nos anos seguintes (2013-2014), em ligação com o evento da Expo 2015 a ter lugar em Milão. Assim, no curto prazo, são planeadas intervenções para aumentar a capacidade do aeroporto: a construção de um terceiro terminal em 2015 e a terceira pista necessária para melhorar a capacidade total da infraestrutura. A terceira pista de descolagem supostamente mitigaria o impacto no território em termos de ruído. O terceiro terminal deve resolver os problemas que emergiram com o atual terminal, organizado através de satélites. Como assinalamos anteriormente, Malpensa é marcada por défices importantes no seu planeamento: a estrutura de satélites do Terminal 1, mas também duas pistas demasiado próximas para operar simultaneamente.

Não mais considerada como um *hub*, Malpensa tenta encontrar uma nova fórmula como uma ligação ponto-a-ponto, apostando em companhias *low cost*.

⁷¹ Service Chart Sea 2010.

Deve ser assinalado que a S.e.a. tem uma estratégia de expansão baseada não só em negócios de aviação mas também em investimentos imobiliários. A ideia é usar parte das propriedades do aeroporto como grandes centros de negócios e serviços (Beria e Scholz 2010, 72).

Dados sobre a evolução do tráfego aéreo são uma vez mais cruciais para justificar a expansão. De acordo com um estudo de Certet-Bocconi, Malpensa irá registar um tráfego de 25 milhões de passageiros em 2015 e de 50 milhões em 2030. Considerando que em 2007 apenas 4 aeroportos na Europa foram além do patamar de 49 milhões de passageiros, estes dados parecem ser no mínimo otimistas e de facto outros dados são produzidos pela ENAC baseados numa avaliação mais prudente. Ao mesmo tempo, a S.e.a. apresenta uma justificação para os novos investimentos (especialmente a terceira pista) baseada na redução do impacto territorial do ruído. Daqui decorre, consequentemente, uma contradição muito clara: a terceira pista é necessária para reduzir a poluição acústica mas também para permitir ao aeroporto aumentar o tráfego.

Em 2010 o plano diretor da S.e.a. com a terceira pista, desenvolvido e desenhado pela Corporação MITRE (EUA), foi aprovado pela ENAC⁷² e é agora submetido a um procedimento de EIA.

Entretanto a oposição aos planos e expansão começa a reorganizar-se. Podemos isolar duas formas principais de oposição que emergem nesta nova fase de expansão. A C.OVES.T, conjuntamente com a UNICOMAL, lidera uma frente de oposição baseada sobretudo na denúncia dos impactos ambientais. A questão em causa é a submissão da nova expansão de Malpensa a um procedimento de AAE e não simplesmente um procedimento de EIA. Os impactos ambientais considerados não são apenas a poluição sonora. De facto, os aviões estão a causar uma poluição relacionada com os hidrocarbonetos que é suspeita de causar danos no ambiente e na saúde humana. Esta forma de oposição depende fortemente da produção de perícia. Os ativistas tornam-se peritos e desafiam a perícia oficial. O esforço é dirigido para mostrar a existência de danos ambientais e de saúde relacionados com as atividades do aeroporto não

⁷² A agência de regulação italiana para o transporte aéreo, que é responsável pela avaliação dos *masterplans* dos aeroportos.

detetados pelas autoridades públicas.

Neste sentido, é muito importante o chamado “Sentenza Quintavalle” (“Julgamento Quintavalle”). Em 2008, o Tribunal Civil de Milão condenou a S.e.a. e o Ministério das Infraestruturas devido aos danos causados pelos poluentes emitidos pelos aviões durante as descolagens em Malpensa na propriedade “Cascina 3 Pini” (detida pelo Sr. Quintavalle), entre Vizzola Ticino e Somma Lombardo. O Tribunal impôs cinco milhões e euros como compensação. A sentença foi baseada no resultado do inquérito produzido pela empresa COSTECH em 2001 que revelou a forte incidência de hidrocarbonetos na área natural de Ticino, num momento em que o tráfego do aeroporto ainda não tinha atingido o volume elevado dos anos seguintes.

Em março de 2011, a administração local de Casorate Sempione publicou os resultados de um estudo também encomendado à COSTECH, para controlar a concentrações de hidrocarbonetos no seu território. Estes resultados foram agrupados com dados epidemiológicos e revelavam algumas anomalias. Após uma vontade inicial por outros autarcas da área para iniciar atividades de investigação semelhantes, não há mais casos abertos de momento.

A segunda forma de oposição é guiada pelo movimento social “*Viva via Gaggio*” (Viva a rua Gaggio), um pequeno grupo de base nascido no bairro de Tornavento (concelho de Lonate Pozzolo). Tornavento será gravemente afetado (com deslocalizações) no caso da construção da terceira pista. Este grupo – nascido em 2010 – está a introduzir uma nova forma de falar sobre e agir em defesa do ambiente, e contra a expansão, que para nós é de particular interesse.

A rua Gaggio é uma estrada rural pequena que liga a cidade de Lonate Pozzolo à aldeia de Tornavento e atravessa a área que seria absorvida pelo aeroporto se o plano da S.e.a. for aprovado. Esta estrada atravessa uma área de charneca. As Charnecas da Lombardia têm sido progressivamente destruídas. Mas as charnecas são reconhecidas pela Diretiva dos Habitats (92/43/EEC) como um ecossistema a ser protegido. No entanto, a charneca de Gaggio não é ainda reconhecida como um local da “Diretiva Habitat”. Em 2011 a autoridade do Parque Ticino iniciou o procedimento para ter este local reconhecido como um espaço Natura 2000. Esta decisão está fortemente relacionada com a atividade

do movimento social que conseguiu produzir provas do valor ecológico da charneca de Gaggio.

A estrada Gaggio nos anos 1990 era um caminho abandonado. Mas um grupo de voluntários locais começou a recuperá-lo. Este grupo recuperou também vestígios históricos do século XIX até à Segunda Guerra Mundial que testemunham o passado agrícola do local e da história das estradas como fronteiras entre o Império Austríaco e o Reino da Saboia (até 1861) e a sua história e ocupação pelas forças militares alemãs (em 1943-1945). Estes vestígios são catalogados e explicados através de uma série de *posters* como numa espécie de museu ao ar livre.

Depois de ser recuperada por voluntários locais, a estrada foi conhecida apenas localmente para a população de Lonate até à criação do movimento social Viva via Gaggio, que torna esta estrada não só num símbolo da luta contra a expansão do aeroporto mas também como um local real de ligações. Em 40 anos de luta contra a expansão esta é a primeira vez que o ambiente sob ameaça é claramente identificado com um local específico. Esta identificação do impacto ambiental como ameaça a um local preciso segue o uso de registos de avaliação que assentam em afetos e apegos.

De facto, a estrada de Gaggio e o seu ambiente tornam-se na ação do grupo em uma pessoa: esta estrada tem sentimentos, identidade, um passado; a estrada é “parte da família”, “um parente” que temos de proteger. O grupo usa expressões como “a morte da estrada de Gaggio”, como se fosse uma pessoa. As pessoas são convidadas a “conhecer e cumprimentar a estrada de Gaggio” e “aproximar-se tanto quanto possível do nosso parente que está ameaçado, que vai morrer”, enquanto o parente é a estrada e o seu ambiente.

Este movimento social parte da iniciativa de Roberto V., um trintão de Lonate Pozzolo, trabalhador na autarquia, sem qualquer ligação política com partidos políticos ou outros movimentos. Quando os planos e expansão são publicados, ele é surpreendido pela falta de reações locais em Lonate, dado que uma das consequências da expansão serão as deslocalizações nesta cidade. Então decide que é necessário acordar as pessoas do seu “coma cívico”, como lhe chama.

Como acordar as pessoas da sua apatia? Roberto começa em 2010 a gravar

vídeos a que chama “Conversa fiada na estrada e Gaggio”. A ideia é convidar pessoas que são peritas em temas relacionados com o aeroporto – especialmente questões económicas e questões ambientais – e andar com elas ao longo da estrada de Gaggio discutindo os prós e contras da expansão. Ele coloca estes vídeos primeiro no YouTube e depois num blogue que existe desde fevereiro de 2010 e que se torna progressivamente no blogue do grupo. De facto, Roberto consegue envolver pessoas locais nesta iniciativa.

O blogue tem várias secções e mostra os múltiplos registos de crítica que o grupo foi capaz de mobilizar. Encontramos dados sobre dano ambiental, documentação administrativa, uma petição, isto é, uma ferramenta “clássica” de mobilização. Mas há também uma página chamada “arbusto” (silvado) que é sobre a biodiversidade e a charneca de Gaggio. Esta página tornou-se um blogue autónomo no qual a biodiversidade da charneca de Gaggio é explicada por um perito local através das suas fotos, dos seus comentários científicos, mas também de demonstrações de sentimentos de ligação ao local. Esta iniciativa tem então trazido estudos científicos adequados sobre a biodiversidade da área: várias espécies protegidas (borboletas e aves) têm sido detetadas na charneca de Gaggio. Estes estudos têm sido cruciais na decisão da autoridade do Parque Ticino para iniciar o procedimento para ter a charneca de Gaggio incluída como uma área protegida Natura 2000.

Mas o grupo não está somente ativo na web. Para “acordar” as pessoas do seu “coma cívico”, Viva via Gaggio organiza caminhadas e desfiles na estrada de Gaggio. A primeira caminhada (organizada a 21 de março de 2010 e chamada “A primavera da estrada de Gaggio”) é anunciada no blogue como um “passeio pela informação e ligação à estrada e Gaggio”.

Através da ação do Viva Via Gaggio várias pessoas ligadas de modos diversos à estrada de Gaggio encontram uma oportunidade para exprimir e partilhar com outros esta ligação. Isto acontece especialmente através da página de Facebook do grupo. Usando o instrumento de marcação de fotos, os amantes da estrada de Gaggio partilham na página do grupo a sua experiência com a estrada de Gaggio: observando espécies notáveis, partilhando sentimentos, contemplando a beleza natural.

O grupo organiza também atividades para levar novas pessoas a conhecer a estrada de Gaggio: caminhadas, eventos desportivos (especialmente ciclismo); acampamentos na estrada de Gaggio (“Campogaggio”); eventos artísticos.

Nas suas atividades, os ativistas do Viva via Gaggio dependem de um modo de “engajamento de familiaridade” (Thévenot 2007) com o ambiente que os leva a partilhar com outras pessoas um modo de avaliação no qual este ambiente é valioso sobretudo porque é um local de apego pessoal. Estes modos de avaliação tornam-se um recurso poderoso para motivar as pessoas a participar em atividades coletivas. Estas atividades são primeiro de tudo atividades de lazer feitas em comum com outros neste local específico. O grupo promove ativamente a criação (ou redescoberta) de “bens de proximidade” ambientais ligados à convivialidade: o ambiente é valioso dado que as pessoas estão ligadas a ele porque este ambiente é local de partilha com outros de atividades comuns e de um sentimento de comunalidade. As pessoas não são supostas utilizadoras ou consumidoras da estrada de Gaggio. São supostas *cuidadoras da* (Lauger 2012) estrada de Gaggio e do seu ambiente. Sentimentos de ligação e práticas de cuidado são portanto a base sobre a qual a mobilização política é construída. Previa à mobilização, é a “consciência do lugar” (Magnaghi, 2010) que estes ativistas estão a tentar despertar. Ligações pessoais são o ponto de partida para reconhecer o valor radicalmente incomensurável do ambiente sobre ameaça. Mas isto não é suficiente: os ativistas têm de encontrar uma forma de articular esta incomensurabilidade radical com registos mais legítimos de avaliação no espaço público.

É em particular a categoria de património cultural que é mobilizada conjuntamente com o valor em termos de biodiversidade. Ambos estes modos de avaliação são compatíveis com modos de avaliação baseados em apegos. É por isso que o grupo de Gaggio pede à região da Lombardia para ter a charneca de Gaggio reconhecida como um “ecomuseu”. Estes ativistas são capazes também de envolver na luta para preservar a charneca de Gaggio a FAI (Fundação Italiana para o Ambiente) mostrando assim como uma valorização em termos de “património” é particularmente propícia a traduzir na esfera pública modos de avaliação baseados na familiaridade.

Os ativistas do Viva via Gaggio promovem e sustentam formas e modos de ligações locais ao ambiente mas funcionam também para articular modos de avaliação baseados na familiaridade com modos de avaliação mais legítimos. Nesta articulação, uma figura chave é a do “perito apegado”. O perito apegado é uma pessoa que tem conhecimento científico e especializado do ambiente (biólogos, advogados ambientais, historiadores locais...) mas que partilha o apego ao lugar baseada na familiaridade. Para estes “especialistas apegados” o valor ecológico, em termos de biodiversidade, existe devido à preocupação das pessoas com o ambiente e a consideração da sua unicidade.

Como podemos ler nas observações escritas pela instituição que gere o Parque do rio Ticino para criticar o Estudo de Impacto Ambiental apresentado pela S.e.a., a charneca é um ecossistema que dificilmente pode ser artificialmente recriado dado que as suas origens estão numa certa evolução das formas de uso e ocupação humana do território. Esta forma de compreender a biodiversidade é propícia à inclusão de apegos locais ao ambiente como forma de valor ambiental.

A construção do valor do ambiente a partir de ligações implica imposição de um limite à possibilidade de compensação, uma vez que o ambiente é considerado como um “lugar” (Tuan, 1977) e como um “ambiente habitado” (Ingold, 2000). No entanto, modos de avaliação económicos e industriais baseados na quantificação e monetização são enfatizados pela S.e.a. para justificar a necessidade da expansão. Em relação ao ambiente, danos potenciais são reconhecidos mas compensações ambientais e a monitorização da saúde e do ambiente são consideradas como a forma devida de lidar com os danos futuros. Em particular, no que concerne à compensação ecológica pela perda de charneca, a ideia de que seria possível recriar o mesmo ecossistema noutro lugar torna-se um dos temas mais contestados.

A luta trava-se então em torno da possibilidade ou impossibilidade de compensar a perda da estrada de Gaggio (como património) e da charneca de Gaggio (como um ecossistema único). Partindo da promoção de um engajamento familiar com a estrada de Gaggio, o Viva via Gaggio tenta encontrar formas de lutar contra a compensabilidade geral da perda ambiental

que é assumida no Estudo de Impacto Ambiental. Nesta luta uma “ordem de valor doméstica” baseada no património e uma “ordem de valor verde” (Lafaye e Thévenot, 1993) baseada na biodiversidade aliam-se para criar as condições para traduzir modos de valoração baseados em apegos pessoais em padrões de avaliação mais gerais que imponham um limite à compensabilidade generalizada. No entanto, o facto de que o espaço de decisão pública é estruturado com uma prioridade hierárquica dada aos modos de avaliação mercantil e industrial implica a exclusão destes padrões de avaliação.

De momento, não obstante o conselho negativo de peritos regionais convocados para avaliar o estudo apresentado pela S.e.a., o governo regional da Lombardia deu uma opinião positiva ao estudo de impacto dizendo que, mesmo que os danos ambientais sejam prováveis, o papel estratégico do aeroporto, a um nível económico, justifica largamente a decisão de aprovar o plano de expansão. Esta decisão mostra uma vez mais que há uma ordenação lexicográfica clara dos modos de avaliação em jogo. Modos de avaliação do ambiente enquanto património, enquanto paisagem, enquanto ecossistema valioso são considerados lexicograficamente inferiores à avaliação baseada em ordens de valor industriais e mercantis. No entanto, a legitimidade desta ordenação é desafiada pelos habitantes, através de uma crítica que não só traz à tona outros bens relevantes que deveriam ser preservados (incluindo bens ambientais de proximidade) mas que cria a dúvida nas promessas do aeroporto no plano do desenvolvimento económico. A denúncia de interesses privados (da S.e.a. como uma empresa imobiliária) mascarados como interesse geral é igualmente forte na mobilização mostrando um cenário geral de falta de confiança nas autoridades públicas, estas últimas consideradas como capturadas por interesses privados.

3. Discussão do caso

Nesta secção analisamos como o aeroporto, e os argumentos de apoio ou oposição à sua expansão têm evoluído durante as três diferentes fases. Estamos interessados em particular em dois aspetos: a forma que assume o debate sobre bens comuns desejáveis em conflito, relacionados com a expansão do aeroporto (em termos de bens comuns fomentados ou ameaçados pelo aeroporto); a

dimensão pública do processo de decisão.

Assumimos que a dimensão pública de uma decisão é uma característica do processo de decisão (e não assegurada automaticamente pelo *status* dos atores envolvidos) relacionada com as seguintes quatro dimensões (Bifulco e de Leonardis, 2005): uma decisão pública é uma decisão com *visibilidade pública*; uma decisão pública é apoiada por *justificações públicas* submetidas a um teste de realidade; uma decisão pública relaciona-se com a produção e reconhecimento de *bens públicos*; uma decisão pública envolve elementos de *construção de instituições*.

Na fase do “Grande Malpensa”, o aeroporto é ainda uma pequena instalação e a sua transformação em um megaprojeto é considerada improvável, em particular por causa da falta de apoio financeiro estatal. A expansão é ideia da S.e.a. e a sua justificação é baseada num argumento industrial de eficiência.

A decisão que apoia o plano de expansão é marcada por um grau baixo de dimensão pública. O movimento de oposição aponta para esta falta de dimensão pública como a principal razão para se opor ao projeto. O projeto é contestado como uma expressão de uma forma inaceitável de tomar decisões políticas respeitantes ao território, uma questão que esteve no centro da mobilização política alargada nos anos 1970 em Itália. Por isso, podemos considerar a oposição à expansão de Malpensa nos anos 1970 como uma expressão de um movimento mais alargado de defesa de formas participativas de decisão democrática. A oposição pretende também mostrar a natureza política da decisão. Longe de ser uma simples questão técnica, decidir sobre o aeroporto é decidir sobre o desenvolvimento futuro da área de Malpensa. A oposição pretende proteger não só o ambiente natural mas, mais geralmente, uma organização socioeconómica, um “modo de vida”. O que observamos é que, através da intervenção da Região que oferece a oportunidade às autarquias envolvidas de discutir a expansão do aeroporto com a S.e.a., prevalece uma ideia de expansão “razoável” como uma forma possível de “compromisso para o bem comum” (Boltanski e Thévenot, 1991). Este compromisso pretende assegurar uma expansão do aeroporto compatível com outros objetivos coletivos relevantes (especialmente a proteção do ambiente). Na definição da expansão

“razoável”, o conhecimento especializado desempenha um papel importante no compromisso, especialmente através de mecanismos de monitorização dos impactos do aeroporto. Atividades de monitorização são concebidas como as ferramentas sobre as quais o compromisso pode assentar. Mas o que observamos é que esta monitorização nunca foi implementada: não é observável qualquer construção de instituições. O compromisso não é então incorporado nos instrumentos e ferramentas que equipam testes da realidade para avaliar a razoabilidade da expansão do aeroporto, reconhecidos e legítimos. A falta de um compromisso legal da S.e.a. com a aplicação do procedimento EIA à expansão do aeroporto contribui também para uma situação de ambiguidade, opondo cumprimento formal e razoabilidade.

Na segunda fase, com o “Malpensa 2000” transformado num *hub*, o aeroporto muda radicalmente de natureza e o problema da sua expansão envolve agora os níveis local, nacional e europeu. Torna-se um megaprojeto e isto é necessário para aceder a esquemas de financiamento da UE. Em relação ao território, a expansão do aeroporto é justificada exclusivamente com base em conhecimento económico que mostra que o aeroporto é uma forma de responder à crise económica da área de Malpensa. Ao mesmo tempo, assistimos à construção de um discurso da “necessidade de expandir”, baseado em argumentos de interesse estratégico nacional na concorrência na UE e no “orgulho” nacional/regional. Malpensa não é apenas um aeroporto, torna-se um “desafio” que a Itália/Lombardia não pode falhar. Opositores ao Malpensa 2000 tornam-se “inimigos” desta luta.

A oposição ao aeroporto (COVEST e UNICOMAL) age em duas frentes. Primeiro, a denúncia dos impactos negativos do aeroporto no ambiente e na qualidade de vida. A frente que se opõe ao aeroporto denuncia os custos ambientais (nunca monetizados, diga-se), ao mesmo tempo que apoiantes do aeroporto respondem mostrando benefícios económicos. A perícia económica e ambiental domina o debate. O que observamos é que neste caso não há qualquer terceira parte que emerge. Os atores nunca mais têm a oportunidade de se sentar na mesma mesa para discutir a expansão do aeroporto. Deve ser salientado também que a oposição dos anos 1990 é guiada sobretudo pelos movimentos sociais. Nos anos 1970, os partidos políticos e os sindicatos foram

atores importantes na estabilização do compromisso sobre a expansão “razoável”. Nos anos 1990 os principais partidos políticos todos apoiam o “Malpensa 2000”, incluindo o partido Lega Nord. Além disso, nos anos 1970, as administrações locais lombardas jogam como jogadores individuais, alguns acordando com a S.e.a. compensações e benefícios económicos. É na frente de Piedmont que a participação das autoridades locais nos protestos é ainda relevante. Mas a Região de Piedmont não pode assumir o papel desempenhado anteriormente pela Lombardia. A questão é agora uma questão claramente suprarregional. O nível nacional não oferece qualquer apoio para a criação de um enquadramento institucionalizado no qual os vários atores possam discutir as suas diferentes posições em relação à expansão do aeroporto. O que observamos então é a produção de grandes quantidades de perícia mas sempre em risco de ser considerada perícia partidária e, como tal, não fiável para apoiar um teste legítimo da realidade. A configuração institucional produz a ausência de um enquadramento legítimo para produzir testes de realidade que possam ajudar a composição dialógica das opiniões em oposição sobre o aeroporto.

A segunda frente em que a oposição ao aeroporto está implicada é a denúncia da suposta ilegalidade do aeroporto, dado que opera com um EIA negativo e, depois de 2005, sem AAE. Neste caso também a situação é ambígua dado que não existe nenhum constrangimento legal formal que imponham estes procedimentos à expansão do aeroporto. A frente de oposição pede a instituições da UE apoio para fazer cumprir a S.e.a. um enquadramento de obrigações que contenha a realização destes procedimentos, mas as instituições da UE consideram esta questão uma questão nacional.

Nesta situação, em que as condições institucionais não estão garantidas de forma a proporcionar um ambiente favorável em que a definição de um compromisso legítimo sobre a expansão do aeroporto possa ser alcançada, a frente pró-aeroporto consegue criar um argumento de necessidade plausível. O argumento é construído sobre diferentes componentes: o impacto económico positivo do aeroporto a ser esperado no futuro e particularmente valorizável na situação de crise económica que a área de Malpensa atravessa; o papel estratégico do aeroporto num país como a Itália em que um discurso político e académico solidamente estabelecido estipula que as infraestruturas são

necessárias e não existem; o orgulho nacional e regional que a grande infraestrutura corporiza.

Na última fase examinada, a plausibilidade desta construção de necessidade começa a vacilar. Isto acontece em parte devido a eventos externos que reduzem esta plausibilidade. Primeiro a bancarrota da Alitalia. O papel da Alitalia era fundamental na transformação de Malpensa num *hub* internacional. Segundo, os benefícios económicos esperados começam a parecer ambíguos nas suas realizações. Os atores que se opõem à expansão de Malpensa defendem uma análise custo-benefício séria do projeto de Malpensa e trabalham para desenvolver uma avaliação independente do impacto ocupacional do aeroporto. Adicionalmente, uma especulação imobiliária “disfarçada” é denunciada por detrás do plano de expansão apoiado pela S.e.a.. Além do mais, a frente de mobilização que trabalha em impactos ambientais junta à luta contra o ruído, que era a principal questão no final dos anos 1990, uma luta contra os poluentes de hidrocarbonetos, seguindo o caminho observado em outras mobilizações contra a poluição provocada pelos aeroportos. No entanto, a falta de condições institucionais apropriadas capazes de oferecer um ambiente estabilizado e legítimo para realizar “testes de realidade” sobre a economia do aeroporto e os danos ambientais, prevalece ainda. O que observamos nesta última fase é também a nova forma de crítica desenvolvida pelos ativistas do “Viva via Gaggio”. Este grupo está ativo em ambas as frentes de crítica económica e ambiental à expansão do aeroporto, ambas baseadas numa atividade contra-perícia. Ao mesmo tempo, os ativistas do “Viva via Gaggio” desenvolvem uma crítica baseada na “necessidade de não” expandir o aeroporto, que depende dos seus apegos pessoais ao ambiente e da sua visão do desenvolvimento futuro da área. O seu ativismo é orientado para a construção de uma forma de crítica da expansão baseada na partilha da experiência de apego ao local ameaçada. Promovem localmente formas de “apropriação” do ambiente local em torno de Malpensa, através de atividades culturais (os passeios no bosque, em particular) em que o elemento de festividade é crucial. Trabalham também para ganhar visibilidade com um uso extensivo de novos meios de comunicação, especialmente redes sociais. Ao mesmo tempo, ligam estas atividades a um projeto (para transformar a estrada de Gaggio num ecomuseu) que tenciona

valorizar tanto as tradições culturais como a especificidade ambiental da área, em termos de um “património”. Estes ativistas tentam criar o que podemos chamar uma “incompatibilidade ontológica” do território com o aeroporto, o que é uma nova forma de publicamente expressar uma oposição à sua expansão.

4. Considerações finais

Nesta secção final tentamos identificar, a partir do caso Malpensa, algumas contribuições para compreender como se lida com a incomensurabilidade no âmbito de processos de decisão em relação a grandes projetos infraestruturais. O que o nosso caso mostra é que os objetivos sociais conflitantes em jogo na realização de grandes projetos infraestruturais podem encontrar uma forma de ser expressos num espaço de controvérsia sociotécnica no qual a perícia desempenha um papel crucial em termos de oferecer uma base para explorar, para objetificar e para discutir impactos, custos e benefícios. Através de uma revisão do projeto, um acordo pode ser encontrado em termos de um compromisso, que é estabilizado não só nas características materiais do projeto mas também através de um ambiente institucional no qual “testes de realidade” legítimos podem ser realizados. Neste caso, a incomensurabilidade não é realmente resolvida (valores plurais são considerados na decisão) mas antes um arranjo temporário é desenhado, sem a necessidade de uma comensuração generalizada.

Esta configuração pode transformar-se em outro tipo de configuração em que alguns custos infligidos pela infraestrutura são denunciados como males, ou delitos, de forma a defender uma “necessidade de não”. Paralelamente, o bem da infraestrutura *per se* é subtraído de qualquer escrutínio e instituído numa “necessidade de”, de forma a que a infraestrutura não possa ser revista ou modificada. Neste caso, “fins” (opostos a meios) não podem ser compostos dialogicamente e a discussão de meios torna-se largamente não influente. Neste caso, podemos observar um confronto de dois paradigmas. A dinâmica de crítica é neste caso diferente de o que observamos numa controvérsia sociotécnica. Em particular um elemento interessante do caso Malpensa é o que observamos na última fase, isto é, a oposição à expansão desenvolvida em termos de criar uma

incompatibilidade ontológica entre o aeroporto e o seu ambiente em redor. Discutimos como esta oposição mistura elementos de “testes de realidade”, de perícia mas também um esforço para nutrir apegos pessoais ao ambiente.

Este estudo de caso mostra também a importância de eventos externos que podem enfraquecer (ou fortalecer) argumentos para apoiar ou contestar um projeto. Narrativas e imaginários parecer ser bastante vulneráveis a eventos externos. Isto mostra-nos a importância de assumir uma abordagem histórica a este tipo de processos de decisão. A perspetiva histórica permite também detetar como o argumento da “necessidade de fazer” é desenvolvido na base de decisões *lock-in* que são tomadas sem um prévio envolvimento de todos os atores interessados, como forma de forçar a sua adesão.

Referências bibliográficas

- Balducci A. (1988), *L'implementazione di grandi progetti pubblici. Una indagine sui processi decisionali relativi all'ampliamento dell'aeroporto della Malpensa e alla rilocalizzazione del Policlinico di Milano*, Milão: CLUP.
- Beria P., Scholz A.B. (2010), “Strategies and pitfalls in the infrastructure development of airports: A comparison of Milan Malpensa and Berlin Brandenburg International airports”, *Journal of Air Transport Management*, 16, pp.65-73.
- Bifulco L., de Leonardis O. (2005), “Sulle tracce dell'azione pubblica”, in L. Bifulco (ed.), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma: Carocci.
- Bobbio L. (2006), “Discutibile e indiscussa. L'Alta Velocità alla prova della democrazia”, *Il Mulino*, 55, 423, pp. 124-132.
- Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification*, Paris: Gallimard (Eng. Tr., 2006, Princeton: Princeton University Press)
- Callon M. (1998), “An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology”, in Callon M. (Ed.), *The Laws of the Markets*. Oxford, RU: Blackwell Publishers, pp. 244–269.

- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris: Seuil (Eng. Tr., 2009, Cambridge, MA: MIT Press).
- Caruso L. (2010), *Il territorio della politica. La nuova partecipazione di massa nei movimenti. No Tav e No Dal Molin*, Milão: FrancoAngeli.
- Centemeri L. (2011), "The Contribution of the Sociology of Quantification to a Discussion of Objectivity in Economics", in Castro Caldas J. et Neves V. (éds.), *Facts and Values in Economics*, Londres: Routledge, pp.110-125.
- Centemeri L. (2013), "What orders of worth don't say about why the environment is valuable to us. Environmental valuation, 'constitutive incommensurability' and the 'vertical pluralism' of regimes of engagement", *Proceedings of the 36 Kongress Des Deutschen Gesellschaft Fur Soziologie*, Bochum et Dortmund, 1-5 outubro 2013.
- Della Porta D., Piazza G. (2008), *Le ragioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*, Milão: Feltrinelli.
- Desrosières A. (2008), *Pour une sociologie historique de la quantification. L'Argument statistique I*, Paris: Presses de l'Ecole des Mines.
- Di Palma P. and Paviotti R.S. (2008), *Dossier Malpensa*, Quaderni Dell'Aviazione Civile, Roma: Edizioni Procom.
- Doidy E. (2003), "La voix des usagers dans les concertations environnementales", *Sociologies pratiques*, 7, pp. 49-64.
- Dziedzicki J-M. (2003), "La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation", *Annuaire des collectivités locales*, 23, pp.635-646.
- Feldman E. J. (1977), "Air Transportation Infrastructure as a Problem of Public Policy", *Policy Studies Journal*, Vol. 6 Issue 1, pp. 20-29.
- Ingold T. (2000), *The perception of the environment: Essays on livelihood, dwelling and skill*, Londres: Routledge.
- Jasanoff S and Kim S.-H. (2009), "Containing the Atom: Sociotechnical Imaginaries and Nuclear Power in the United States and South Korea",

Minerva, 47 (2), pp.119-146.

Kapp K.W. (1950), *The Social Costs of Private Enterprise*, Cambridge (MA): Harvard University Press.

Kuhn T. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.

Lafaye C. and L. Thévenot (1993), “Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature”, *Revue Française de Sociologie*, 34(4), pp. 495–524.

Laugier, S. (dir.) (2012), *Tous vulnérables ? L'éthique du care, les animaux et l'environnement*, Paris: Payot.

Liebowitz, S. J. and Margolis, S. E. (1995), “Path dependence, lock-in and history”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11, pp. 205-226.

Maggiolini M. (2012), *Una linea tra conflitto e progetto. L'Osservatorio sulla linea ferroviaria Torino – Lione*, PhD Thesis, University of Turin (Italy).

Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino: Bollati Boringhieri.

O'Neill J., A. Holland and A. Light (2008), *Environmental Values*, Londres: Routledge.

Pellizzoni L. (2011), “Dalla retta alla spezzata. Il ruolo dell'expertise nei conflitti ambientali” in Podestà N. and Vitale T. (dir.), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Milão: Bruno Mondadori.

Pizzi A. (2000), *Malpensa 2000*, Milão: Giorgio Mondadori.

Podestà N., Vitale T. (2011), “Territori e innovazione politica: successi e fallimenti dell'azione conflittuale” in Podestà N. and Vitale T. (dir.), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Milão: Bruno Mondadori.

Salais R. (2008), “Capacités, base informationnelle et démocratie délibérative. Le (contre)exemple de l'action publique européenne”, in De Munck J. and Zimmermann B. (dir.) *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, pp.297-326.

- Thévenot L. (2007), 'The Plurality of Cognitive Formats and Engagements: Moving between the Familiar and the Public', *European Journal of Social Theory*, 10 (3): pp. 413–27.
- Tosi S., Vitale T. (2011), "Forza e debolezza del governo locale", in Tosi S. and Vitale T. (dir.), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'alto Milanese*, Milão: Bruno Mondadori, pp.227-254.
- Trom D. (1999), "De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue française de science politique*, 49-1, 1999, p. 31-50.
- Tuan Y-F. (1977), *Space and Place: The Perspective of Experience*, Mineapolis: University of Minnesota Press.

Capítulo 6

Uma controvérsia inacabada: um aeroporto sem país, o Novo Aeroporto de Lisboa

Ana Raquel Matos, Tiago Santos Pereira, José Reis

1. Introdução

Qualquer processo de decisão coletivo é permeável ao conflito. Este fenómeno, geralmente enquadrado no âmbito da análise de controvérsias, tem vindo a suscitar, sobretudo ao longo das duas últimas décadas, um interesse científico crescente, o qual tem despertado diferentes abordagens e perspetivas analíticas. Neste âmbito, a cultura política que subjaz a estes processos de decisão torna-se fator explicativo do próprio curso dos processos de tomada de decisão e da forma como estes se apoiam em mecanismos distintos através de dispositivos ou procedimentos específicos que auxiliam na tomada de decisão. Nesse sentido, os processos públicos de tomada de decisão geradores de controvérsias enquanto espaços privilegiados à manifestação de conflitos entre valores têm feito despertar abordagens analíticas contrastantes quanto à forma como esses valores em conflito são geridos durante o processo de tomada de decisão.

Duas abordagens têm vindo a competir na forma como enquadram a questão do conflito de valores a esse nível: a) a abordagem designada de monística, que assenta na comensurabilidade dos valores em conflito mediante operações de análise custo-benefício e que pressupõe que a resolução do conflito de valores se resolve a partir da redução de todos os valores em oposição a uma métrica comum capaz de possibilitar *trade-offs* entre eles; b) a abordagem pluralista que, contrariamente, defende a possibilidade da escolha racional em processos públicos de decisão apesar da incomensurabilidade dos valores que se opõem, no seio da qual as abordagens multicritério se constituem o recurso privilegiado no auxílio à tomada de decisão (Kiker *et al.*, 2005).

Ao privilegiarem a adoção de instrumentos e procedimentos distintos no auxílio ao processo de tomada de decisão, estas duas abordagens têm vindo a ser

equiparadas a “dispositivos de decisão”, capazes de gerir distintamente a questão da incomensurabilidade de valores e da “dificuldade moral” que advém de cenários de incerteza epistémica que caracterizam este tipo de processos. Neste âmbito, as controvérsias sociotécnicas, sobretudo aquelas que reportam a megaprojetos com fortes implicações ambientais, constituem, por regra, espaços públicos de decisão onde os conflitos de valor e incomensurabilidade emergem com especial clareza, tornando-se, por isso, espaços privilegiados para avaliar valores em oposição, definir os contornos da incomensurabilidade que emerge face a situações de incerteza normativa e epistémica, mas sobretudo como é tratada essa incomensurabilidade, a partir de que dispositivos e como são eles operacionalizados ao longo dos processos de decisão controversos.

Partindo dos pressupostos anteriores, o presente trabalho incide na análise de um caso específico que versa sobre uma decisão, relativa à construção de um megaprojeto infraestrutural, marcada pela controvérsia e com fortes implicações ambientais – o caso do novo aeroporto de Lisboa (NAL) – a partir do qual se propõe: 1) avaliar a forma como com diferentes valores entraram em conflito no processo de decisão, 2) identificar os dispositivos e instrumentos que auxiliaram este processo de decisão nos seus momentos mais controversos e 3) analisar a forma como a tomada de decisão lidou com incomensurabilidade de valores que caracterizou este processo.

Metodologicamente, os dados que sustentaram a análise derivam essencialmente de análise documental, sobretudo análise de imprensa, análise de conteúdo dos principais estudos realizados no âmbito do processo NAL, assim como do universo de debates parlamentares disponíveis na página virtual oficial da Assembleia da República Portuguesa e que, de forma direta ou indireta, incidiram sobre questões relacionadas com o processo de decisão relativo à construção de um Novo Aeroporto em Lisboa.

2. A história do processo de decisão sobre o Novo Aeroporto de Lisboa

Até à inauguração do Aeroporto da Portela, em 1940, o movimento aéreo de/e para a cidade de Lisboa era servido pela infraestrutura aeroportuária localizada

em Alverca, o chamado Campo Internacional de Aterragem, que entrara em funcionamento em 1919.

Considerando a localização privilegiada de Lisboa, a capital mais ocidental da Europa, o Governo *Português* entendeu que Lisboa poderia funcionar como excelente plataforma aérea para voos intercontinentais, pelo que projetou dois aeroportos para Lisboa: um marítimo, para hidroaviões, e outro terrestre, para aviões convencionais. As obras dos dois aeroportos, iniciadas em 1938, foram concluídas em 1940. É neste contexto que surge o Aeroporto da Portela, aeroporto terrestre de Lisboa orientado para os voos europeus, e o Aeroporto Marítimo de Cabo Ruivo, base dos voos transatlânticos,⁷³ e interligados através da denominada Avenida Entre-os-Aeroportos, atual Avenida de Berlim, para facilitar o transbordo de passageiros.

O crescimento constante do número de passageiros registado no Aeroporto da Portela, sobretudo no período pós-guerra, condicionou a decisão tomada em finais da década de 1960 de avançar com a construção de um novo aeroporto capaz de fazer face às necessidades assinaladas no tráfego aéreo civil registado na capital de Portugal. Foi assim criado o Gabinete do Novo Aeroporto de Lisboa (GNAL),⁷⁴ a quem competia empreender, promover e coordenar toda a atividade relacionada com o avanço da construção de um novo aeroporto em Lisboa (NAL).

O GNAL procedeu, logo em 1969, a estudos preliminares de localização, onde foram consideradas várias localizações na margem sul do Rio Tejo – Fonte da Telha, Montijo, Alcochete, Rio Frio ou Porto Alto – dada a então considerada impossibilidade para o efeito da margem Norte. A possibilidade de expandir o aeroporto da Portela foi igualmente objeto de avaliação, mas os primeiros estudos rapidamente concluíram que a Portela apresentava vários

⁷³ O Aeroporto Marítimo de Cabo Ruivo, onde aterravam os hidroaviões vindos da América, foi desativado em 1950, altura em que a aviação transatlântica deixou de ser feita neste tipo de aparelhos.

⁷⁴ O Ministério das Comunicações, através do Decreto-Lei n.º 48902, de 8 de março de 1969, criou o GNAL, provido de carácter eventual, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa. Em setembro de 1969, o GNAL, ao iniciar funções, elaborou o plano geral de atividades com cinco grandes rúbricas: instalação dos serviços; estudos preliminares de localização do NAL; estudos económicos (compreendendo, previsão do tráfego, localização definitiva e viabilidade técnico-económica); estudos técnicos (abrangendo, o anteprojecto, o plano financeiro, o projecto de execução); a realização das obras (Ministério das Comunicações, 1972: 21).

inconvenientes, de onde se destacavam as suas limitações de expansão, por entretanto já se encontrar integrado “dentro da cidade e não se vislumbrar qualquer hipótese de expansão” (Ministério das Comunicações, 1972: 22).

Os estudos preliminares sublinhavam ainda, para além das limitações de expansão da Portela, que Porto Alto e Rio Frio se apresentavam como as soluções mais favoráveis. Novos estudos por entidades internacionais, comparando estas localizações, vieram a apontar para Rio Frio como a melhor localização, em particular devido à área de construção disponível e potencial para futuras ampliações.⁷⁵

Este processo foi, no entanto, interrompido pelos acontecimentos históricos de 1974/75, tendo sido retomado em março de 1977, quando é desativado o GNAL e as suas competências são transferidas para a recém-criada ANA – Aeroportos de Portugal. Nesta altura também o contexto económico e político se tinha alterado, nomeadamente através do aumento do preço do petróleo em 1973, e da independência das colónias, levando à desatualização dos anteriores estudos.

Assim, a ANA empreendeu novos estudos, entre 1978 e 1982, de entre os quais se destaca o estudo elaborado pela TAMS/Profabril sobre 12 localizações alternativas – as cinco localizações iniciais na margem sul acrescidas de Santa Cruz, Ota, Azambuja, Alverca, Granja, Tires e Marateca, a norte do rio Tejo. Estes estudos concluem ser a Ota a alternativa mais viável a norte do Tejo, enquanto a sul se continuam a apresentar como localizações mais viáveis Rio Frio e Porto Alto. Entre estas três opções, a Ota era considerada a menos favorável, e Rio Frio apresentada com ligeira vantagem face a Porto Alto, sendo assim a localização para a qual o relatório estabelece um plano de construção.

Apesar deste processo, e destes mesmos estudos salientarem os custos e riscos envolvidos na opção de expansão da Portela, continuando a considerar não aconselhável essa opção, a ANA avançou em 1986 com um projeto que visava a expansão da Portela, mantendo essa opção em aberto. No entanto, um ano depois, a ANA, num parecer sobre a escolha preferencial para a construção do

⁷⁵ O concurso para as entidades interessadas na realização do estudo selecionou a Systems Analysis and Research Corporation (SARC), de Washington D.C., em associação com a também norte-americana Howard, Needles, Tammen and Bergendoff, e com o consórcio luso-alemão Induplano, Dorsch, Gerlach and Weidle (I.D.G.W.).

NAL que lhe foi solicitado pelo Governo, passa a recomendar a opção Ota como local de construção do novo aeroporto.

Os pontos seguintes dão conta do processo de decisão em torno das localizações que foram sendo avançadas como as mais favoráveis para construção do NAL e dos principais estudos que as fundamentaram.

2.1 Ota e Rio Frio, o primeiro foco da controvérsia do processo NAL

Com a Ota e Rio Frio consideradas em momentos diferentes como localizações preferenciais, o governo encomenda em 1990 novo estudo à ANA, incidindo na comparação entre ambas as localizações. No entanto, este estudo não conclui a favor de nenhuma das localizações (Henriques, 2007: 14). Novo estudo é realizado em 1994 pela ANA, desta vez incidindo em três localizações possíveis: Montijo, com duas possibilidades: A – 03/21 Norte/Sul e B – 08/26 (Este/Oeste), Rio Frio e Ota. Os seus resultados indicam que Rio Frio apresentava diversas vantagens e que a Ota se destacava pelo seu potencial impacto ao nível do desenvolvimento regional. Montijo, no entanto, reunia aspetos positivos em quase todas as áreas avaliadas, com exceção da avaliação ambiental e social, sendo então avançada como a melhor opção.

Em 1997 foi criado o grupo de trabalho NAER (GT-NAER),⁷⁶ que vem a propor a adjudicação, coordenação e compatibilização dos vários estudos parcelares a um consultor internacional, com vista à formulação da proposta final de localização. A proposta foi aceite pela tutela, levando à adjudicação à Aéroports de Paris (ADP), em coordenação com a PRET (Profabril Engenharia de Transportes), da realização de um estudo comparativo de viabilidade da construção do NAL em Rio Frio (a 17/35, com orientação Norte-Sul, e a 08/26, orientada Este-Oeste) e Ota, mas também para a opção denominada “Superportela”.

A responsabilidade pela coordenação dos vários estudos de incidência ambiental, no âmbito dos estudos de localização, foi atribuída a um

⁷⁶ Através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 122/97, de 3 julho, o qual fica encarregue de formular mais estudos sobre a localização do NAL e promover a criação de uma empresa de capitais públicos para preparação e execução das decisões quanto ao planeamento e construção do aeroporto – a NAER S.A. – a qual veio a ser criada em 1998.

departamento universitário, neste caso o Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente da Universidade Nova de Lisboa (DCEA-UNL)⁷⁷. Neste âmbito foram assim definidos 18 tópicos para avaliação de incidências ambientais (Estudos Preliminares de Incidência Ambiental - EPIA).

Conforme previsto, em Abril de 1998 o GT-NAER dá lugar à NAER, S.A. com o intuito de “Proceder ao desenvolvimento dos trabalhos necessários à preparação e execução das decisões referentes aos processos de planeamento e lançamento da construção de um novo aeroporto no território de Portugal Continental”.⁷⁸ Em conformidade com a decisão do Governo, fundamentada na Lei de Bases do Ambiente, ainda em 1998, foram realizados estudos comparativos entre as duas localizações alternativas, justificando a realização, nesta fase, de um procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) relativa à localização do NAL, dada a natureza, características e dimensão do empreendimento em causa (LNEC, 2008). Resulta desta comparação a conclusão de que tanto a Ota como Rio Frio apresentam impactos negativos significativos, embora o relatório conclua ser a Ota a localização mais desfavorável.

Já em setembro, Despacho Conjunto do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração Território e o do Ambiente⁷⁹, refletindo a crescente preocupação com o impacto ambiental do projeto apoiado por diversas diretivas europeias nesta área, veio determinar a constituição da Comissão de Avaliação de Impacte Ambiental (CAIA)⁸⁰ para o Plano do NAL, a qual iniciou funções no mês seguinte (cf. Gonçalves, 2002). Para além do acompanhamento da elaboração dos respetivos EPIA, “a Comissão de Avaliação deverá acompanhar a elaboração do futuro Estudo de Impacte Ambiental

⁷⁷ Contrato celebrado a 15 Novembro de 1997.

⁷⁸ Criada através do DL n.º 109/98, de 24 de abril, detida em 90% pela ANA S.A. e 10% pelo Estado.

⁷⁹ Despacho Conjunto do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração Território e o do Ambiente n.º 682/98, de 22 de setembro.

⁸⁰ De acordo com o n.º 2 do referido Despacho Conjunto MEPAT/MA, integravam a CAIA as seguintes instituições: Direcção-Geral do Ambiente – DGA; Instituto da Água - INAG; Instituto da Conservação da Natureza – ICN; Instituto de Promoção Ambiental – IPAMB; Direcção Regional do Ambiente de Lisboa e Vale do Tejo - DRA/LVT; Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo-CCR/LVT. Entre outros técnicos destas instituições, participaram ainda na CAIA uma Consultora em Sistemas Ecológicos e outra em Comunidades Locais e Socioeconomia.

(EIA)⁸¹ sobre o Projeto de Execução para o local selecionado e proceder ao respetivo processo de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA).”⁸² Os estudos ambientais foram, assim, realizados como uma AIA, que não era obrigatória pela legislação, mas por sugestão das principais organizações não-governamentais de ambiente (ONGA) de âmbito nacional, consultadas no âmbito do processo. A Comissão de AIA revelou-se muito crítica dos termos de referência e metodologia da avaliação ambiental, nomeadamente por *não explicitar uma perspetiva de análise comparada, adequada à seleção de alternativas*, bem como dos EPIA daí resultantes, cujas conclusões considerou *não serem suficientes ou válidas como elementos de base para a tomada de decisão*. A Comissão concluiu que ambas as alternativas de localização apresentam impactos negativos significativos. No entanto, a localização do NAL na Ota é menos desfavorável que em Rio Frio por esta “*apresentar graves condicionantes que podiam pôr em causa a sua sustentabilidade ambiental*”. Após a consulta pública⁸³ e pareceres de várias entidades públicas, a CAIA

⁸¹ O objetivo do procedimento de EIA é identificar as prováveis consequências que a implementação de megaprojetos que estão sendo avaliados terá sobre o ambiente geofísico (incluindo patrimónios naturais e culturais), na saúde das pessoas e no bem-estar. A avaliação destes impactos envolve, portanto, estudos técnicos e científicos (Gonçalves, 2002: 251).

⁸² No âmbito dos seus trabalhos a CAIA realizou 13 reuniões, em 3 das quais tiveram a participação de representantes do proponente (NAER - Novo Aeroporto, SA) e da Equipa de Coordenação dos EPIA (Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Ciências e Tecnologia), sendo que a última contou ainda com a presença dos consultores do NAER. Para além disso, a CAIA nos dias 20 e 21 de Janeiro de 1999, realizou visitas de reconhecimento aos locais alternativos de localização do NAL. Para complementar a análise da CA, foram solicitados pareceres específicos às seguintes entidades: Instituto de Meteorologia, Direcção-Geral de Florestas, Direcção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste, Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente, Direcção-Geral de Saúde, Instituto Geológico e Mineiro, Instituto Português do Património Arquitectónico, Instituto Português de Arqueologia, Centro de Estudos Territoriais e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia. No desenvolvimento dos trabalhos, e tendo em conta as lacunas e deficiências de informação encontradas nos EPIA, solicitaram-se ao proponente os seguintes estudos adicionais: risco de colisão de aeronaves com aves e suscetibilidade à liquefação dos solos existentes nos locais propostos para a implantação do NAL. A CA solicitou também outros elementos e esclarecimentos pontuais relativos ao Projeto e aos descritores “Recursos Hídricos”, “Ruído”, “Qualidade do Ar”, “Sistemas Ecológicos” e “Planeamento e Uso do Solo”. Relativamente à Consulta Pública, a CAIA entendeu que, face à relevância do empreendimento, a mesma deveria ser objeto de tratamento especial, tendo-se decidido por um conjunto de procedimentos de divulgação e disponibilização da informação: elaboração de Relatórios Executivos, a publicação dos Resumos Não Técnicos em órgãos de Comunicação Social Escrita, a disponibilização dos EPIA, na sua totalidade, nas páginas da Internet e a realização de Sessões de Esclarecimento dirigidas aos autarcas das áreas geográficas das alternativas de localização do NAL.

⁸³ Esta decisão remonta, no entanto, às conclusões de uma reunião realizada em Junho de 1998 entre ONGA, Direcção Geral do Ambiente (DGA) e auditor ambiental do Ministério do Equipamento, onde se recomenda: a) que Ministro do Ambiente siga formalmente a avaliação ambiental; b) que se aplique a legislação de EIA; c) se tornem públicos os estudos elaborados e se realize, pelo menos, uma audiência pública. Foi neste contexto, que entre 18 de Março e 14 de

mantém as suas conclusões no parecer que entrega ao Governo. Com base nestas conclusões, e apesar de conclusões distintas de dois outros estudos⁸⁴, em julho de 1999, quase 30 anos depois das primeiras avaliações, o Ministério do Ambiente veio assim a eliminar a hipótese Rio Frio, levando o conselho de ministros a confirmar posteriormente a escolha da Ota para localização do novo aeroporto de Lisboa. A disputa pela localização do NAL entre Ota e Rio Frio, e a emergência dos valores ambientais como fatores centrais de decisão, marca, assim, o primeiro foco mais intenso desta controvérsia.

É por esta altura que surgem os primeiros movimentos cívicos em defesa de localizações específicas do NAL. Em 1998 foi criado o Movimento Cívico Pró Aeroporto de Rio Frio, cuja defesa da localização no NAL em Rio Frio assentava em argumentos como a proximidade aos portos de Lisboa, Sines e Setúbal e as potencialidades de Sines, como o Terminal XXI.⁸⁵ Ainda em 1998 foi também criado o movimento Pró Ota, o qual defendia a localização da Ota, com base nas suas condições de acesso (autoestrada e ferrovia), o facto de não sobrecarregar a ponte na travessia para a margem Sul do Tejo e a proximidade tanto ao Porto como a Lisboa. O próprio movimento toma a iniciativa de encomendar a elaboração de um estudo ao Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano (CEDRU).

Mais tarde, em 1999, nasce também o movimento Pró-Portela com o mote “contra a nova periferia”. Este movimento questionava a necessidade de um novo aeroporto. Apoiado pelo presidente da Associação das Agências de Turismo, que defendia a manutenção e alargamento da Portela (menores custos) e a transferência dos *charters* e da carga para o Montijo, o movimento contou com o apoio do Presidente da Portugal, do Conselho Superior das Obras Públicas e da Associação de Hotéis de Portugal. Uma das reivindicações deste movimento passava por uma maior transparência do processo de decisão do NAL, assim como a sua maior abertura a mecanismos de participação.

Maio de 1999, as opções Ota e Rio Frio foram colocadas em avaliação através do mecanismo de consulta pública, a qual, no entanto, não veio a evidenciar uma preferência clara por uma das zonas.

⁸⁴ Indica-se aqui o estudo anteriormente referido dos ADP - Aéroports de Paris, cujos resultados foram entregues ao governo em agosto do mesmo ano, e um estudo efetuado pela British Airport Authority (BAA) e pela empresa gestora do aeroporto de Manchester que referia que a Portela poderia receber até 21 milhões de passageiros.

⁸⁵ Este movimento cessa em Setembro de 1999.

2.2 A viragem do milénio: novo foco da controvérsia entre Ota e Alcochete

Durante os primeiros meses do ano 2000 foram definidos os objetivos para a construção do NAL na Ota,⁸⁶ um projeto que o XVI Governo Constitucional (2002-2004) adiou para 2006, com base em previsões de esgotamento de capacidade da Portela apenas em 2017. Em janeiro de 2003, no entanto, o mesmo Governo esclareceu que não pretendia investir na Portela, decisão que parece decorrer da reunião de alto nível sobre a rede transeuropeia de transportes onde se atribuiu prioridade ao NAL na Ota, e se estabeleceu 2015 como data para a sua conclusão.

O projeto do NAL foi retomado em 2005 com o XVII Governo Constitucional (2005-2009), e assumido como prioridade. A NAER foi então mandatada para avançar com novos estudos de especialidade, incluindo a AIA, tendo sido avançado 2017 como o ano previsto de entrada em funcionamento do NAL e encerramento da Portela.

No entanto, a controvérsia não estava encerrada. Em março de 2007 a Confederação da Indústria Portuguesa encomendou um novo estudo, ao Instituto do Ambiente e Desenvolvimento (IDAD), para determinar a viabilidade da construção do NAL na margem sul do Tejo, propondo como alternativa à Ota, e o qual incidiu numa profunda avaliação de impacto ambiental – Avaliação Ambiental de Localizações Alternativas para o Novo Aeroporto de Lisboa. Os resultados desta avaliação, entregues em junho ao governo, apontaram Alcochete como a melhor alternativa para a localização do NAL. Num contexto de crescente visibilidade pública da controvérsia, o Governo entendeu que não tendo a opção Alcochete sido uma hipótese previamente considerada, merecia ser reapreciada procedendo à comparação, do ponto de vista técnico, das duas opções. Em junho de 2007, o governo anuncia a suspensão da opção Ota e o lançamento de estudo comparativo entre Ota e Alcochete, mais concretamente na localização do Campo de Tiro de

⁸⁶ Através da RCM n.º 18-B/2000.

Alcochete (CTA), mandatando, para o efeito, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) a realizar novo estudo num prazo de 6 meses, para fundamentar a decisão sobre a localização do NAL.

Em novembro de 2007 também a Associação Comercial do Porto (ACP) entrega ao Governo uma Avaliação Económica, elaborada por equipa da Universidade Católica, do Mérito Relativo da Opção ‘Portela+1’, recomendando manter a localização atual, complementada com Montijo ou Alcochete como aeroporto para voos *low cost*. No entanto, este estudo não recebeu a mesma atenção por parte do Governo e não foi considerado na avaliação do LNEC.

Os movimentos cívicos acompanharam igualmente esta nova dinâmica da controvérsia. Em maio de 2007 surge a Associação de defesa do aeroporto da Ota (adnA) – associação cívica regional constituída por autarcas de 14 municípios da região do Oeste, assim como associações empresariais e de turismo. E em janeiro de 2008 é formalmente constituído o Movimento Cívico “Pró-Margem Sul”, lançado por iniciativa da Liga dos Amigos de Setúbal e Azeitão (LASA). Os seus promotores assumiram como principal objetivo deste movimento a defesa da localização na margem sul do Tejo do Novo Aeroporto de Lisboa. Tendo entidades regionais razões claras de promover a ‘sua’ região como opção, a emergência destas dinâmicas suscita novas interrogações sobre os fatores em torno do processo de decisão.

Em janeiro de 2008, o relatório final do LNEC é entregue ao Governo, concluindo que “face aos resultados da análise comparada e sendo atribuída igual importância a cada um dos fatores críticos analisados (para efeitos de decisão, uma ponderação diferente terá em consideração critérios de natureza política, os quais extravasam o âmbito do presente Estudo), a localização do NAL na zona do Campo de Tiro de Alcochete é a que, do ponto de vista técnico e financeiro, se verificou ser, globalmente, mais favorável” (LNEC, 2008: XXII). Com estas novas conclusões em mãos, o Governo determina as ações a desenvolver para a implementação do projeto, aprovando preliminarmente a localização do NAL no Campo de Tiro de Alcochete.⁸⁷ A NAER é então incumbida de promover as consultas pública e institucional do relatório,

⁸⁷ RCM n.º 13/2008, de 22 de janeiro.

permitindo ao LNEC elaborar a versão final da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) comparativa de ambas as localizações⁸⁸. Embora a AAE, entregue em maio de 2008, não fosse obrigatória, vem a consolidar as conclusões e recomendações do primeiro relatório do LNEC, levando o Governo a confirmar a decisão preliminar de localização do NAL no Campo de Tiro de Alcochete.⁸⁹

Ainda em 2008, foram tomadas várias ações por forma a garantir a oportuna conclusão do projeto em Alcochete, incluindo as propostas de privatização da ANA e a resolução sobre a própria construção do NAL. Incluem-se também a coordenação de atividades com diferentes entidades (Navegação Aérea de Portugal (NAVE), Estradas de Portugal (E.P.E.) e Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC)) com o intuito de identificar as vias de acesso terrestres do NAL até Lisboa e do mapeamento das rotas aéreas. Foram ainda encetadas negociações com a Força Aérea Portuguesa no sentido de liberar o CTA e de iniciar a construção do NAL em 2011.

Após o desenvolvimento do Plano Diretor de Referência (PDR) do NAL na localização escolhida a NAER abre concurso para a realização do EIA, o qual é entregue à Agência Portuguesa do Ambiente em março de 2010,⁹⁰ sendo então colocado em consulta pública entre 26 de julho e 24 de setembro de 2010. A Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Liga para a Proteção da Natureza (LPN) e o Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA) expuseram em comunicado de imprensa as conclusões do seu parecer ao EIA, alegando que “não é necessário nem adequado neste momento avançar com o projeto do Novo Aeroporto de Lisboa” e que “o EIA apresenta lacunas muito graves que mascaram e/ou omitem impactos muito significativos, pelo que não cumpre com o requisito de poder funcionar como um instrumento de apoio à decisão”.

⁸⁸ *Avaliação Ambiental Estratégica do Estudo para a análise técnica comparada das alternativas de localização do novo aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete.*

⁸⁹ RCM n.º 85/2008, de 8 de maio.

⁹⁰ Concurso aberto em fevereiro de 2009, repetido em maio.

2.3 NAL: uma decisão adiada pela crise

Em 2010, a crise económica e financeira começava a agudizar os seus efeitos, e apesar de esta ser já invocada no parecer das associações ambientalistas sobre o EIA, vem a ter um peso mais forte do que as preocupações ambientais, ponde em causa a execução da decisão sobre o NAL. Em finais de 2011 é aprovado, no quadro da execução do Memorando de Entendimento com a União Europeia (UE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)⁹¹, o Plano Estratégico dos Transportes — Mobilidade Sustentável, o qual determinou a revisão dos pressupostos de base para a construção do NAL, dando prioridade ao incremento da vida útil das infraestruturas existentes e rentabilização da capacidade na Portela e dos sucessivos investimentos aí realizados, e prevendo ainda a execução de uma análise comparativa das infraestruturas aeroportuárias existentes, sua capacidade e viabilidade de poderem vir a acomodar tráfego aéreo civil.⁹² Em 2012, foi criada a equipa de missão para o estudo de viabilidade do aeroporto complementar de Lisboa, a realizar em 90 dias,⁹³ considerando cinco alternativas: Montijo, Alverca, Sintra, Monte Real e Beja. A 9 de abril é noticiado que um grupo de agentes económicos influentes, e liderado pelo presidente da Ordem dos Engenheiros, apresentara uma proposta ao Governo defendendo a construção modular de um novo aeroporto em Alcochete dedicado voos *low cost*, contando já com um estudo de viabilidade económica e financeira. Avançava ainda a notícia que a multinacional alemã Siemens demonstrava disponibilidade para investir na infraestrutura.⁹⁴

No entanto, o relatório da equipa de missão para o estudo de viabilidade do aeroporto complementar de Lisboa, entregue ao Governo em julho de 2012, apresenta Montijo como a solução mais viável.⁹⁵ Neste contexto, o Governo afirmou-se apenas responsável, a médio prazo, por obras faseadas relativas ao alargamento da Portela, designadamente em 2013 e 2017, adiando a decisão

⁹¹ Este memorando fica conhecido como o acordo com a troika.

⁹² RCM n.º 45/2011, de 10 de novembro.

⁹³ Despacho conjunto n.º 797/2012, de 20 janeiro.

⁹⁴ Semanário Sol, cf. http://sol.sapo.pt/inicio/Economia/Interior.aspx?content_id=46239.

⁹⁵ O estudo apresenta valores de investimento necessário de 2061 milhões de euros para ampliar a infraestrutura da Portela e 601 milhões para a nova construção no Montijo.

final sobre a necessidade de um novo aeroporto para 2022, e delegando tal decisão aos futuros acionistas da ANA.⁹⁶ Em jeito de epílogo de um longo processo de decisão relativo à construção de um novo aeroporto, uma importante infraestrutura pública, objeto de diversos estudos e decisões públicas ao longo de quase meio século, o Governo transfere assim para as mãos da nova empresa proprietária da ANA, a *Vinci*, uma empresa de capitais estrangeiros, a decisão relativa à execução de um projeto há muito imaginado pela elite técnica e política nacional.

3. O Novo Aeroporto de Lisboa como imaginário sociotécnico

As sociedades contemporâneas são marcadas por tensões às quais os processos deliberativos não escapam. Mais ou menos marcadas por avanços científicos e tecnológicos, as controvérsias caracterizam-se também pela tensão social capaz de colocar em evidência o choque entre direitos individuais e objetivos sociais, prioridades políticas e valores ambientais, interesses económicos e preocupações com a saúde, entre muitos outros binómios deste tipo (Nelkin, 1984). As controvérsias são, por excelência, lugares de dissenso e assumem-se plataformas de argumentação singulares, com capacidade para fazer emergir e apreender os interesses, mas também cenários imaginados.

Controvérsias como a do NAL permitem assim sinalizar os desejos dos vários atores implicados, que argumentam sobre os aspetos geradores de desacordo. A relação entre as cidades, sistemas urbanos e as infraestruturas que as suportam, assim como as preocupações que estas acarretam para a geografia, são particularmente salientes na controvérsia do NAL. Esta relação não se esgota nos laços com a geografia, envolvendo, por exemplo, implicações claras para a qualidade ambiental, justiça social e sustentabilidade urbana (Furlong, 2010).

Para além da geografia, megaprojetos como os aeroportos desempenham um papel de destaque na promoção do desenvolvimento económico, mas associam-se também a fenómenos de maior complexidade, cuja decisão final se tem vindo a revelar cada vez mais problemática e controversa (Szyliowicz e Goetz, 1995).

⁹⁶ O grupo francês *Vinci* vem a vencer o processo de privatização da ANA desenvolvido pelo Governo português, e aprovado pela Comissão Europeia em junho de 2013, adquirindo títulos da ANA pelo prazo de 50 anos e tornando-se a empresa gestora dos aeroportos portugueses.

Controvérsias sociotécnicas como a do NAL constituem-se assim como um palco privilegiado onde se confrontam distintos paradigmas de desenvolvimento. No caso do NAL, o desenvolvimento territorial, e os seus diferentes (não) enquadramentos pelos defensores das diferentes opções, é disso um claro exemplo. A intenção de construir um novo aeroporto em Lisboa, como sublinham os que defenderam o empreendimento, traduz inequivocamente um passo importante para o desenvolvimento do país. Não apenas face ao contributo para a atividade económica, mas também face ao seu impacto na organização territorial. É também uma decisão que se projeta a partir da localização privilegiada de Portugal na Europa e no mundo, como plataforma privilegiada de contacto da América, que encontraria no NAL a porta grande de entrada para a Europa. Renovada no final de século, já se reconhecia esta visão aquando da construção inicial do aeroporto de Lisboa, na primeira metade do séc. XX. Embora a questão do desenvolvimento territorial se apresente neste contexto como pilar central na arquitetura da decisão, constitui-se também como importante foco de conflito, refletindo também o próprio carácter controverso do conceito de desenvolvimento.

A evolução da controvérsia, apesar de refletir a complexidade dos processos de decisão em grandes infraestruturas, e a emergência de posições e argumentos distintos, revela também uma mudança na abordagem ao projeto do NAL. Neste contexto é interessante explorar o conceito de “imaginários sociotécnicos” (Jasanoff e Kim, 2009 e 2013) para analisar diferentes abordagens em torno da questão do conceito de desenvolvimento em relação ao NAL. Jasanoff e Kim (2009) definem “imaginários sociotécnicos” como formas de vida e de ordem social coletivamente imaginadas, refletidas na conceção e na realização de projetos científicos e/ou tecnológicos específicos de cada nação, incluindo, assim, a ideia de projeção futura da realidade, assente quer num ideal de futuro realizável quer projetando um futuro que o Estado considera desejável.

Enquanto visões performativas da realidade, os imaginários relacionam aspetos do presente com um futuro desejado, criando, potencialmente, as condições para o tornar alcançável (Jessop, 2009). Neste sentido, um imaginário pressupõe um objetivo bem definido que se pretende alcançar, sendo portanto necessário, para isso, que os agentes que o criam tenham poder para o

concretizar, assim como uma estratégia baseada na convicção, que deve ser ela própria convincente de que tal imaginário é útil e necessário (Fairclough, 2010).

3.1 Um aeroporto, diferentes imaginários sociotécnicos

Apesar de o conceito de imaginário sociotécnico, como proposto por Jasanoff e Kim (2009), salientar a convergência de visões e atores em torno de um grande projeto nacional, esta convergência não apaga distintas epistemologias ou práticas, antes as alia em torno da co-construção do imaginário coletivo e projeto tecnológico. No caso do NAL, objeto de controvérsia ao longo de várias décadas, a divergência aparenta ser determinante na trajetória do projeto. Apesar disso, o tempo de vida da controvérsia resulta também da longevidade do próprio projeto enquanto elemento agregador de atores e de (um) projeto(s) de desenvolvimento territorial e nacional. Esta ideia de desenvolvimento enquanto valor central que condicionou o processo de decisão relativo ao NAL, ainda que, como veremos, segundo diferentes visões do conceito de desenvolvimento, radica numa visão que projeta Portugal enquanto plataforma giratória de passageiros entre a Europa e outros continentes, designadamente o americano e o africano, onde um novo aeroporto emerge para capitalizar e potenciar as vantagens da localização privilegiada do país, retirando daí inegáveis proveitos associados ao incremento económico e social. Igualmente presente é o imaginário de um país que procura assegurar a sua coesão regional e urbana interna, considerando a mobilidade um dos pressupostos desse objetivo.

Desta forma, o imaginário sociotécnico incorporado no projeto do novo aeroporto reflete um modelo de desenvolvimento modernista e cosmopolita, associado à ideia de imaginário estatal de bem público (Levidow e Papaioannou, 2013). Funciona assim também como uma espécie de *tecnologia de mediação* (Furlong, 2010), ou seja, um “aditivo” que se soma a uma rede de infraestruturas que para além de provocar impactos geográficos, viria alterar significativamente as relações sociotécnicas de maneiras diversas. Lembremos, por exemplo, a relação do NAL com a elaboração do PROT ou com a Rede de Transportes de Alta velocidade e os impactos destas relações na argumentação em relação à controvérsia.

No âmbito da decisão sobre o NAL, o desenvolvimento enquanto valor projeta-se ainda a diferentes escalas. Em primeiro lugar, a escala de desenvolvimento nacional avançada pelos diferentes governos ao longo deste processo de decisão – um argumento que foi sendo estabilizado e que encerra a tal ideia de prosperidade nacional, sobretudo a nível económico, com implicações ao nível do ordenamento do território pelos impactos projetados. Neste âmbito, o NAL foi reiteradamente assumido como um investimento estratégico, sobretudo do ponto de vista da competitividade económica. Sendo nacional, esta linha de argumentação assumiu este investimento como estrategicamente disputado com a vizinha Espanha. Mas na controvérsia do NAL encontramos ainda lugar para uma noção de desenvolvimento à escala regional, a qual dinamizou a discussão mobilizadora dos mais fortes argumentos que adensaram a controvérsia em torno da localização do aeroporto, fundamentados nas relações necessárias com os territórios e os sistemas urbanos envolventes, perspectivados sobretudo a partir do desenvolvimento induzido pela mobilidade, assim como com o uso das infraestruturas já existentes.

3.2 A sustentabilidade ambiental como parte do imaginário do NAL

Mas se a questão do desenvolvimento dominou o processo de decisão até meados da década de 1990 – o que se justifica pela própria conjuntura histórica do processo, já que para um país saído de uma revolução democrática, e que superou cerca de 40 anos de ditadura, um programa de investimento orientado para o desenvolvimento territorial se assume natural – a partir de finais da década de 1990 regista-se uma mudança ao nível dos interesses que passaram a dominar a ação política no âmbito da decisão, sendo a partir de então que as questões ambientais passaram a articular com os avanços registados no processo NAL.

Esta passagem coincide com a entrada numa nova fase da controvérsia, não só pelo peso que o conhecimento científico especializado passou a assumir na fundamentação da decisão – que passou com mais firmeza a encarar a questão dos impactos implicados na métrica dos custos e benefícios de cada uma das opções em jogo (Desrosières, 2008) –, como pela valorização do risco associado,

sobretudo os riscos ambientais que entram em força na controvérsia como valor que deve ser protegido. Esta valorização ambiental a partir de finais da década de 1990 vem assim redesenhar a envolvente de desenvolvimento territorial, tornando visível no debate os potenciais impactos ambientais também associados a símbolos de desenvolvimento e progresso como o NAL.

Corresponde, assim, a finais da década de 1980 o impulso dado às questões ambientais no âmbito do NAL, reflexo também de uma agenda política supranacional que surgiu na política nacional em consequência da nossa adesão à União Europeia, mais concretamente no que se refere ao enquadramento jurídico que passou a regulamentar as questões ambientais em associação a megaprojetos. Foi neste contexto que o processo NAL passou a adotar a questão ambiental, e consequentes implicações daí decorrentes, enquanto dimensão incontornável e central ao processo de decisão. É, por conseguinte, neste período que o NAL se associa à ideia de bem público projetada a partir de um imaginário que tenta combinar ambiente sustentável com vantagens económicas (Levidow e Papaioannou, 2013), refletindo nesse entrecruzamento todo um imaginário associado à integração Europeia.

O ambientalismo elevou-se também por esta altura a matéria de consenso social (Lockhart, 2001) no âmbito dos processos de decisão políticos marcados também por uma “consciência ambiental global” (Jasanoff, 2012: 79). Um consenso que emerge no processo de decisão em torno do NAL e que traduz, essa ideia de sustentabilidade ambiental que se procura respeitar (Bäckstrand, 2003).

Considerando o acervo de estudos realizados no âmbito do NAL, se no arranque do processo de decisão se distingue uma nota de preocupação com a análise de variáveis mais operacionais relativas à infraestrutura aeroportuária, a partir da década de 90 os estudos ambientais passaram a controlar qualquer avanço na decisão. Foi, aliás, o referido contexto supranacional, de integração europeia, que favoreceu e impulsionou procedimentos muitos específicos de carácter ambiental em associação ao NAL, nos quais a consulta pública ambiental realizada em 1999, Estudos Preliminares de Impacto Ambiental (EPIA), a Avaliação de Impactes Ambientais (AIA), em 1998, e mais tarde a Avaliação

Ambiental Estratégia (AAE) (Partidário, 2007)⁹⁷ encontram enquadramento. Foi com a Diretiva da União Europeia 2001/42/EC que o procedimento de avaliação conhecido como AAE se elevou a instrumento de relevo das políticas de desenvolvimento territorial sustentável na União Europeia (O'Neil, 2007).

Controvérsias sociotécnicas como a do NAL são ainda ilustrativas da ideia de “sociedade de risco” de que fala Beck (1992) e corroboram a ideia de que o risco é particularmente relevante quando implicado com questões ambientais, complexificando ainda mais os processos de decisão. Nesse sentido, a questão ambiental demonstrou que o processo de decisão relativo ao NAL permitiu ainda a combinação entre consultoria especializada, baseada na perícia técnica que procedimentos como os EPIA, AIA e AAE traduzem, com essa participação cidadã através do mecanismo de consulta aplicado.⁹⁸

⁹⁷ A avaliação ambiental de planos e programas tornou-se um procedimento obrigatório em Portugal desde a publicação do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, que consagra no ordenamento jurídico nacional os requisitos legais europeus estabelecidos pela Diretiva n.º 2001/42/CE, de 25 de junho. O Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, assegura ainda a aplicação da Convenção de Aarhus, de 25 de junho de 1998, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2003/35/CE de 26 de maio, a qual veio estabelecer a participação do público na elaboração de planos e programas relativos ao ambiente, tendo ainda em conta o Protocolo de Kiev de CEE/ONU, aprovado em 2003, relativo à avaliação ambiental estratégica num contexto transfronteiriço. O procedimento de avaliação ambiental de planos e programas, tal como legalmente definido, pode ser executado seguindo metodologias de avaliação ambiental estratégica (AAE). Essas metodologias podem adotar uma natureza mais tradicional de avaliação de impactes ambientais (AIA), cuja finalidade é verificar os impactes no ambiente decorrentes das soluções apresentadas em planos ou programas, e das respetivas alternativas, concluindo na proposta de medidas mitigadoras desses impactes e de um programa de monitorização. A AAE, no entanto, torna-se mais eficiente face aos seus objetivos se adotar metodologias com uma natureza mais estratégica, onde o objetivo é integrar as questões ambientais o mais cedo possível no ciclo de planeamento e programação, discutir e avaliar as grandes opções estratégicas, e manter um acompanhamento iterativo para auxiliar a decisão na escolha das melhores opções que permitam atingir objetivos sectoriais, ambientais e de sustentabilidade, e na implementação das decisões de natureza estratégica (Partidário, 2007).

⁹⁸ Em junho de 1998, da reunião entre ONGA, DGA e auditor ambiental do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do território resultaram como principais recomendações que o Ministro Ambiente seguisse formalmente uma avaliação ambiental; que se aplicasse a legislação de EIA, que se tornassem esses estudos públicos e que se realizasse pelo menos uma audiência pública sobre questões ambientais. Assim, considerando tratar-se de um megaprojeto, o Governo entendeu que os estudos da área de Ambiente deveriam ter o acompanhamento do Ministério do Ambiente, contexto de onde veio a ser criada uma Comissão de Avaliação de Impacte Ambiental (CAIA - Criada pelo Despacho Conjunto n.º 682/98, de 23 de setembro, dos Ministros do Equipamento, Planeamento e Administração do Território e do Ambiente, era composta por representantes da Direção Geral do Ambiente; Instituto da Água; Instituto da Conservação da Natureza; Instituto de Promoção Ambiental; Direção Regional do Ambiente-Lisboa e Vale do Tejo; Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo) e que entrou em funcionamento em outubro do mesmo ano, apesar de este procedimento não se encontrar previsto na legislação nacional sobre avaliação de impactes ambientais (desta forma, a sua criação fundamentou-se no n.º 1 do Art.º 30.º da Lei de Bases do Ambiente, e foi adotado

É ainda por conta da dimensão ambiental que neste contexto específico, embora de forma pontual, encontramos marcas de um processo deliberativo que se rende, ainda que momentaneamente, à abertura a conceitos como ciência cidadã (Irwin, 1995), ciência cívica (Bäckstrand, 2003), traduzidas em alguma receptividade, ainda que limitada, à importância da participação pública na produção e uso de conhecimento científico. Esta é uma marca que traduz uma mudança na ‘epistemologia cívica’ dominante (Jasanoff, 2007), já que abordagens leigas à problemática do NAL tiveram, pela primeira vez neste processo, direito a uma participação na interface ciência-política, deixando assim de ser um domínio exclusivo de peritos e dos decisores políticos. Apesar disso, as consultas públicas realizadas no âmbito do NAL, assim como as iniciativas autónomas de grupos interessados, funcionaram como as únicas chaves de abertura de parte da caixa negra da decisão, tornando-a mais transparente e sensível à interação entre os atores implicados na controvérsia.

Esta nova dinâmica, recreando um novo imaginário sociotécnico, que alia o processo de integração europeia a um novo ambientalismo, enquadrando também dinâmicas de mobilização coletiva de base regional, em defesa da localização do NAL em certas regiões. De facto, tanto a mobilização cívica como as formas de participação cidadã promovidas no âmbito do NAL disputaram de forma atípica o valor ambiental ao assumirem um comportamento do tipo YIMBY⁹⁹ face ao empreendimento, independentemente dos riscos ambientais implicados, declinando a característica conduta NIMBY associada a processos deste tipo. No universo “Not In Their Backyard” do NAL quem desempenhou o principal papel foram algumas organizações de carácter ambiental e, de forma sistemática, o Partido Ecologista os Verdes.

4. A controvérsia do NAL como objeto de análise

A análise de controvérsias desenvolveu-se sobretudo a partir dos trabalhos de Nelkin (1971) e Mazur (1973), e constitui hoje uma área central de investigação

sem prejuízo do cumprimento do regime jurídico relativo à avaliação de impacto ambiental prevista no Dec. Lei n.º 186/90, de 6 de junho).

⁹⁹ YIMBY – “Yes, in my backyard” e NIMBY – “Not in my backyard” (significando “Sim, no meu quintal” ou “Não no meu quintal”, respetivamente), são expressões usadas para descrever a concordância ou oposição a projetos controversos deste tipo.

sobre processos de decisão. São as implicações que comportam para vida coletiva que tornam determinadas controvérsias um fenómeno social relevante, que as eleva a objetos de grande interesse analítico (Giere, 1987), frequentemente com uma duração prolongada, capazes de mobilizar e sustentar no tempo posições antagónicas entre diferentes setores da sociedade (McMullin, 1987). Tal interesse advém largamente da análise da sua dimensão sociotécnica, mas também porque enquadram como prioridade analítica o esquema de interação e de envolvimento entre os diferentes atores sociais que emergem nestes contextos, os quais, aliás, dão conta da cultura política em que as controvérsias emergem (Jasanoff, 2007). É, no entanto, a partir dos anos 1990, no campo dos estudos sociais da ciência (ESC) que a análise de controvérsias sociotécnicas tem ganho particular projeção, tendo-se elevando, aliás, a uma das suas áreas privilegiadas de análise nessa área de conhecimento (Latour, 2004; Jasanoff, 2007). Este interesse crescente por controvérsias sociotécnicas marca ainda a passagem na abordagem feita a este tipo de conflito pelos ESC, agora menos interessados na descrição deste tipo de processos, mas mais focados nas controvérsias sociotécnicas enquanto oportunidades para explorar e identificar metas socialmente desejáveis, entre as quais o facto do conflito e da oposição se poderem constituir como oportunidades de democratização dos espaços públicos de decisão (Callon *et al.*, 2001: 49).

Neste âmbito, a democratização do espaço político a partir de controvérsias sociotécnicas reclama para este contexto analítico pressupostos relacionados com a participação pública em processos de decisão, por exemplo através de "fóruns híbridos", com diversos atores sociais. As controvérsias sociotécnicas constituem-se assim uma oportunidade de avaliar o grau de abertura da decisão pública à participação coletiva, sobretudo dos coletivos afetados (Callon *et al.*, 2001), mas pressupõe ainda uma oportunidade para perceber como diferentes conhecimentos podem ser combinados em espaços deliberativos.

A análise dos ESC fez ainda emergir com mais saliência, como traço distintivos das controvérsias sociotécnicas, a questão da incerteza, tanto a incerteza epistémica, relacionado com a falta de evidências científicas, como a incerteza normativa, relacionada com a definição de bens ou valores (Wynne e Felt, 2007; Funtowicz e Ravetz, 1991). É neste contexto que a questão da

incomensurabilidade que advém dos valores em conflito (Sustein, 1994) ganha particular relevância, face à incapacidade de reduzir os diferentes valores em confronto a uma medida única que permita hierarquizar preferências por forma a tomar uma decisão (Kiker *et al.*, 2005). Neste âmbito, ganha particular relevo a questão da incerteza normativa que emerge de processos de decisão relativos a grandes infraestruturas como o caso do NAL.

4.1 Revisitando a controvérsia em torno do NAL

Os processos de decisão públicos sobre megaprojetos infraestruturais, entre os quais aeroportos, revelam-se controversos, complexos e com um grau de incerteza muito elevado (Nelkin, 1975: 35; Frick, 2008: 240-241). Grandes decisões implicam, portanto, grandes riscos, mas também mais transparência, não reportando a fenómenos de simples caracterização (Bruzelius *et al.*, 2002). Como todas as controvérsias de grande interesse analítico, o caso do NAL também não é de simples caracterização. Parte da complexidade deste processo advém de dois eixos distintos de controvérsia que marcam este processo de decisão: a necessidade de construir um novo aeroporto em Lisboa, contestada por uma eventual longevidade do aeroporto da Portela se complementado com um aeroporto para voos *low cost* (com localização ainda a determinar); a problemática, mais ampla, da localização do megaprojeto aeroportuário que viria a substituir a infraestrutura existente na Portela. São estes dois eixos que perduram paralelamente ao longo de mais de 40 anos de decisão e que foram alimentando a controvérsia em torno do NAL. Outra peculiaridade desta controvérsia remete para as mutações sofridas, como vimos, ao longo do tempo, com sucessivas opções avançadas para a localização do NAL, implicando o envolvimento de atores e de argumentos distintos.

Nesse contexto identificamos dois momentos centrais da controvérsia. O primeiro reporta a finais da década de 1990, mais concretamente aos anos de 1998/1999, quando, após vários anos de estudos realizados sobre duas localizações possíveis – Rio Frio e Ota – se decidiu avançar com o empreendimento na Ota. Um segundo emerge em 2006, altura em que os interesses reunidos à volta da Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) se manifestam de forma mais intensa. Neste contexto, a base de conhecimento

mobilizada é determinante, reabrindo um novo ciclo de controvérsia, e originando nova avaliação por parte do governo, e posterior retrocesso na decisão, relativa à Ota, passando a determinar o Campo de Tiro de Alcochete como nova localização para o NAL. Ao longo dos dois ciclos da controvérsia do NAL manteve-se em paralelo a defesa da manutenção da Portela que, apesar de recolher também novos elementos em 2007 com o estudo elaborado pela ACP,¹⁰⁰ se manteve como uma controvérsia secundária, não influenciando de forma determinante o processo de decisão. Mantendo-se ao longo do processo a posição que realçava o facto de a Ota ser a opção que mais valorizava uma relação positiva com a estrutura urbana do país e com o capital fixo social existente, a opção pelo sul do Tejo representava o esboroar desse imaginário sociotécnico de desenvolvimento territorial, representando uma viragem radical da organização espacial do país, privilegiando capitais rentistas com atividade assente no fundiário local (imobiliário, turismo e novas infraestruturas).

4.2 O NAL como campo de incerteza epistémica

Em controvérsias como a do NAL, implicadas entre disputas científicas sobre tomadas de decisão política de maior grau de complexidade, que justificam o recurso por parte dos decisores políticos a especialistas das áreas implicadas na contenda (Velho e Velho, 2002). Os peritos são muitas vezes decisivos em dinâmicas deste tipo, conferindo legitimidade pública enquanto ferramenta de coordenação da decisão, face à incerteza epistémica, numa espécie de base racional dos processos deliberativos (Nelkin, 1975).¹⁰¹

A complexidade e a incerteza epistémica que permeiam decisões como a do NAL têm tentado ser resolvidas a partir de um investimento feito, ao longo de todo este processo de decisão, em diversos estudos, focados em diferentes áreas de expertise, e considerando várias dimensões em análise. Este investimento reverte ainda a favor de uma decisão sustentada técnica e cientificamente, ou seja, um investimento que de certa forma reverte também a favor da ideia de

¹⁰⁰ O estudo reafirma a hipótese Portela+1, valida a sustentabilidade do aeroporto da Portela, desde que complementada com aeroporto para voos low cost, avançando Montijo como a melhor localização para o efeito.

¹⁰¹ Embora McMullin (1987), por exemplo, assinala que o termo "racional" é extremamente ambíguo quando aplicado a este contexto de análise, sobretudo porque a racionalidade científica tem tido muito tempo para se formar e está, contudo, longe de se realizar.

“purificação da ciência”, assim como de “purificação da política” (Latour, 2003). Contextos controversos como o do NAL resultam, assim, em aparentes simetrias entre política e ciência (Latour, 2004), as quais reforçam o interesse pelos assuntos geradores de controvérsia, tornando mais difícil a resolução dos problemas em debate.

Os passos dados no processo de decisão sobre o NAL podem, por isso, assemelhar-se a artefactos híbridos, feitos de um emaranhado de política e de conhecimento perito, não traduzindo um processo de subordinação de uma arena a outra, vão ao encontro de um complexo processo de mútua implicação (Konopásek *et al.*, 2008). Sheila Jasanoff (1990) ilustra esta imbricação alegando que os próprios especialistas parecem, por vezes, dolorosamente conscientes de que aquilo que fazem não é ciência, mas uma atividade híbrida que combina elementos de evidências científicas com grandes doses de julgamento social e político.

4.3 Incerteza e complexidade como oportunidades de democratização da política e das decisões coletivas

Em processos de decisão que lidam com problemas complexos, como é o caso do NAL, sobretudo pelas implicações ambientais que revelam, há que considerar entre as possibilidades de escolha a fundamentação que advém das avaliações multidisciplinares a que estes processos estão sujeitos. É neste contexto, aliás, que têm vindo a ser identificadas alianças que emergem em contextos deliberativos próprios de democracias representativas e que é designada por “dupla delegação”: a delegação cidadã da responsabilidade em tomar decisões em seu nome, confiada tanto aos políticos como aos peritos (Callon *et al.*, 2001). É, portanto, nesta arquitetura governativa que surgem frequentemente controvérsias, quando a legitimidade da ciência, sobretudo em processos deliberativos com elevado grau de complexidade, não é suficiente para suportar o peso de uma decisão que é essencialmente política (Velho e Velho, 2002; Gonçalves *et al.*, 2007).

O NAL enquanto controvérsia sociotécnica pressupõe ainda que se faça aqui referência à importância do papel desempenhado pela cultura política na forma

como este processo de decisão foi conduzido, considerando o nível das implicações democráticas que este tipo de procedimento traduz e considerando que as controvérsias sociotécnicas remetem também para a forma como a participação cidadã está implicada em decisões deste tipo (Jasanoff, 2007). Não pode, portanto, ignorar-se que uma controvérsia com a longevidade da do NAL permite aludir à cultura política de um país como Portugal, onde uma revolução abriu caminho a novas formas legítimas de intervenção direta dos cidadãos na vida política, mas que não se revelaram suficientes para contrariar a tendência de apropriação, pelos políticos eleitos, do monopólio das decisões coletivas, nem tampouco para institucionalizar essas formas de participação pública, como as que foram inscritas, por exemplo, na Constituição de 1976. Como, aliás, sublinha Maria Eduarda Gonçalves (2002: 266-267), “embora se tenham tornado formalmente democráticos desde meados da década de 1970, os processos de decisão em Portugal não conseguiram ainda incorporar conhecimentos científicos e participação pública de uma forma regular e sistemática”. Tal não significa, no entanto, que o NAL não comporte marcas de uma “cultura de aprendizagem” (Jasanoff, 2012: 59), ou seja, marcas de alguma aprendizagem democrática e epistemológica que foi favorecida, por exemplo, pela participação através de formas de consulta a coletivos afetados pela decisão. A este propósito, e tal como Szyliowicz e Goetz referem, “é imperativo encarar os aeroportos como instalações verdadeiramente públicas que exigem a participação ativa de todos os grupos dentro da comunidade afetada” (1995: 364).

Nesse sentido, e considerando os dois focos de maior controvérsia, registou-se uma parca e esparsa mobilização por parte da sociedade civil em torno das questões em disputa na controvérsia do NAL. Os movimentos cívicos criados em finais da década de 1990,¹⁰² aquando da disputa de localização entre a Ota e Rio Frio, a consulta pública de carácter ambiental realizada nos municípios adjacentes às opções de localização em 1999, os novos movimentos cívicos criados em 2006/2007, aquando de nova disputa pela localização entre a Ota e

¹⁰² O Movimento em defesa de Rio Frio e da Portela criados em 1998 e o movimento em defesa da Portela criado em 1999.

Alcochete¹⁰³ e a consulta pública ao relatório do LNEC realizada em 2008 dão ainda conta de distintos registos de envolvimento da esfera cidadã no processo de decisão.¹⁰⁴ Neste sentido a dinâmica de intervenção de cidadãos no caso do NAL é claramente distinta daquela descrita por Laura Centemeri no seu estudo de caso sobre o aeroporto de Milão.

5. Os dispositivos de tomada de decisão no caso NAL: entre a análise custo- benefício e a incomensurabilidade

Os problemas complexos implicados em processos de decisão com efeitos a longo prazo, em que os “factos são incertos e os riscos elevados” (Funtowicz e Ravetz, 2003), colocam dificuldades à investigação e à avaliação de todos os impactos relevantes implicados em cada possibilidade de escolha, sobretudo em termos qualitativos, assim como à comparação e à hierarquização entre opções alternativas. Desta complexidade resulta a necessidade de escolha de uma definição operacional de valor – apesar de existirem atores sociais com diferentes identidades culturais e objetivos e, portanto, diferentes definições de valor – que possibilite avaliar as opções alternativas. Para isso torna-se necessário perceber o que é importante para cada um dos diferentes atores sociais implicados nesses processos. Ou seja, numa decisão controversa torna-se necessário perceber, para cada um dos implicados, e o que se torna relevante na representação do problema (Munda, 2008).

A análise custo benefício (ACB), sobretudo em processos de decisão controversos, tem vindo a ser assumida como um instrumento útil na definição

¹⁰³ A Associação em defesa da Ota criada em 2007 e o Movimento em defesa da localização na margem sul (Alcochete) criado em 2008.

¹⁰⁴ Contam-se ainda entre as iniciativas de mobilização em torno do NAL as seguintes, ordenadas cronologicamente: entre 1998 e 1999 realizaram-se três encontros, promovidos pela Sociedade de Geografia de Lisboa e pelo Instituto Superior Técnico, sobre a localização do NAL; em abril de 1999, seminário organizado pela Associação Industrial do Porto; em junho de 2002, debate sobre o NAL na Escola Superior de Gestão de Santarém; maio de 2007, seminário em Coimbra sobre as vantagens de localização do NAL na Ota; maio de 2007 é publicado, sob a coordenação Mendes Castro Henriques, o livro “O erro da Ota e o futuro de Portugal”; junho de 2007, seminário em Lisboa sobre as vantagens de localização da Ota; maio de 2010, lançado o livro da Associação Comercial do Porto, o qual revisita estudo de 2007 em defesa da Portela + 1, da autoria de Álvaro Costa e Álvaro Nascimento, intitulado “Recursos a Voar: como decidir o investimento público em tempo de crise”; maio de 2010, Encontro/Debate sobre “Os aeroportos da região de Lisboa”, promovido pela Secção de Transportes da Sociedade de Geografia de Lisboa.

de políticas públicas (Arrow *et al.*, 1996). No entanto, a aliança que tem prevalecido entre ACB e processos de decisão é também controversa e objeto de crítica enquanto recurso das políticas públicas (Sen, 2000). Costa e Rodrigues (2008) afirmam que a definição de ACB que tem vindo a interessar às políticas públicas é muito precisa, e limitada, referindo-se apenas a um conjunto de métodos que permitem catalogar, de forma sistemática, os impactos monetários de uma determinada decisão pública, implicando a identificação do preço dos seus benefícios, assim como dos seus custos para a sociedade que se entende como um todo, deixando de fora outras considerações que não encontra lugar nesta premissa. Confrontam-se assim abordagens que perspetivam a existência de valores comensuráveis no âmbito dos processos de definição de políticas públicas com outras que salientam a necessidade de lidar com as dimensões incomensuráveis que emergem em processos de decisão e que não encontram enquadramento na abordagem neoclássica da ACB. Esta, assentando na teoria da escolha racional, remete para a ideia de que é sempre possível reduzir as diferentes dimensões de valor dos bens a uma mesma medida, ou seja, uma medida monetária que permite atribuir-lhes um preço, traduzindo também um princípio da mercadorização que se tem vindo a refletir na extensão do mercado a esferas cada vez mais amplas da vida social implicadas na definição de políticas públicas (Costa e Rodrigues, 2008). A base da análise ACB assenta, portanto, no alicerce da comensurabilidade, numa abordagem monista, traduzindo a ideia de que tudo se gere através de uma métrica quantitativa – o tal valor monetário – considerada a única forma de maximizar os benefícios de uma decisão (Layard e Glaister, 1994). Esta redução dos bens a uma medida comum implica, portanto, que diferentes valores possam ser negociados (Espeland e Stevens, 1998), uma vez que diferentes opções passam a tornar-se passíveis de comparação, permitindo também hierarquizar os valores em discussão pelas suas diferentes contribuições para o bem-estar social. Esta abordagem tem vindo a abranger diversas escolhas políticas caracterizadas pela existência de conflitos, resolvidas assim através dessa redução das opções a uma medida comum (Radin, 2001; Mather, 2002; Costa e Rodrigues, 2008).

Em oposição ao nexó comensurabilidade-mercadorização da ACB, e em clara demonstração das limitações deste tipo de abordagem como guia para ação em

contextos públicos de decisão, tem emergido uma abordagem alternativa edificada a partir do pressuposto da incomensurabilidade dos valores em jogo em processos de decisão complexos (Costa e Rodrigues, 2008). Esta abordagem plural advoga que os processos de decisão são permeados exatamente por uma pluralidade de valores, pela incomensurabilidade e pelo conflito, reivindicando que a escolha pública pode ser racional apesar da existência de conflitos de valor e da incomensurabilidade (Mather, 2002; Richardson, 2002).

A tónica da incomensurabilidade que marca a cisão com a abordagem ACB tenta, assim, dar resposta a situações em que a deliberação enfrenta a impossibilidade de sujeitar à métrica defendida pela abordagem monista da ACB certos valores relevantes de um determinado processo de decisão (Sustein, 1997). Para além de introduzir neste campo de análise muitas das questões ignoradas pela abordagem neoclássica de ACB, designadamente a referida natureza conflitual dos valores preponderantes num determinado processo de decisão, esta abordagem alternativa tenta enquadrar, a partir da incomensurabilidade, a tensão emocional a que os indivíduos estão sujeitos no exercício comparativo entre diferentes opções e que, de acordo com a ACB, permite determinar o peso relativo das várias dimensões de valor dos bens (Costa e Rodrigues, 2008).

É neste âmbito que se enquadra, por exemplo, a resistência em atribuir um valor ao ambiente como, por exemplo, a resistência que enquadra a incomensurabilidade que emerge face à possibilidade de escolha entre a construção de uma estrutura aeroportuária, símbolo de um imaginário coletivo de desenvolvimento e de progresso, numa região ou a preservação nessa mesma região de espécies protegidas que serão afetadas caso se opte por aí construir o empreendimento. Em contextos de decisão onde emergem certos valores como valores ambientais – que se traduzem na conservação de espécies protegidas ou de um aquífero cuja fauna e flora são consideradas património ambiental do país, como aconteceu no processo de decisão em relação a opções a sul do Tejo – estes não encontram tradução monetária no processo de decisão, ou seja, dito de forma mais simples, tais valores não têm preço.

Neste sentido, e para certos autores, a incomensurabilidade não tem de ser necessariamente incompatível com a escolha racional, desde que se torne possível encontrar uma escala não racionalizada por algo que os valores têm em comum (fraca comensurabilidade), mas por algo além dos valores que não é em si um valor superior (fraca comparabilidade) (Hsieh, 2008). Assim, em problemas complexos pode-se aplicar o princípio da incomensurabilidade na perspectiva da fraca comparabilidade, em que o conflito de valores é, de facto, inevitável, pelo menos na decisão de qual o termo comparativo comum a ser utilizado para hierarquizar opções alternativas (Munda, 2008). Munda considera ainda a distinção entre dois tipos de incomensurabilidade: a social e a técnica. A primeira refere-se à existência de uma multiplicidade de valores legítimos na sociedade, isto é, numa palavra, para a democracia; a segunda provém da natureza multidimensional da complexidade e refere-se às questões de representação de múltiplas identidades em modelos descritivos. Decorre desta perspectiva que a avaliação de opções alternativas deve ser baseada em procedimentos que explicitamente requerem a integração de um conjunto alargado de vários e conflituosos pontos de vista, onde a avaliação multicritério se assume a mais apropriada (Kiker *et al.*, 2005). Tal traduz ainda uma solução de compromisso social quanto aos conflitos de valores e uma solução de compromisso técnico quanto às representações não-equivalentes e em conflito das opções políticas. O objetivo não é, portanto, obter uma solução ótima, mas soluções que resultem de compromissos técnicos e sociais que integram o próprio processo de decisão, através dos quais se lida com a incerteza (Munda, 2008).

Para atingir compromissos sociais é no entanto necessário enquadrar mecanismos de participação pública em processos deliberativos que lidem com a complexidade, e esses devem colocar-se num patamar de não seja somente o consultivo, para que se alcance uma efetiva co-construção da decisão, capaz de refletir o consenso alcançado. Estes esquemas de participação em contextos deliberativos devem assim imprimir uma dinâmica de interação entre os diferentes atores que prevaleça desde o início do processo de tomada de decisão, capaz de mobilizar todos os atores sociais relevantes (Munda, 2008), e cujo

envolvimento faça emergir fóruns híbridos de diálogo, interação e influência (Callon *et al.*, 2001).

Neste âmbito, o compromisso da incomensurabilidade pressupõe a superação dos dois grandes desafios que se colocam à tomada de decisão: por um lado, enquadrar a incomensurabilidade a partir de abordagens multidisciplinares que resultem em compromissos técnicos; por outro, considerar a necessidade de encontrar espaço na decisão para momentos de participação capazes de promover compromissos sociais ao nível da decisão. Tal implica o desfecho da controvérsia através do consenso, ou seja, que esta assuma um desfecho e prevaleça a decisão que venha a ser entendida como a mais favorável enquanto resultado deste processo de participação (Álvarez *et al.*, 2012).

Analisa-se assim de seguida a forma como foram equacionadas questões de incomensurabilidade ao longo dos mais de 40 anos de processo de decisão sobre o NAL.

5.1 Da interdisciplinaridade à incomensurabilidade técnica

Partir do processo NAL e entender qual a centralidade dada à abordagem ACB ou, pelo contrário, à presença da incomensurabilidade e a forma como ela foi percebida, tratada e transportada para a decisão implica considerar um acervo considerável de estudos realizados. Da impossibilidade em considerar na análise todos os estudos efetuados, reportaremos apenas os mais pertinentes pelo impacto que tiveram na decisão.

Neste contexto, e dada a prevalência de estudos de carácter ambiental, importa mencionar que os estudos realizados se orientaram no sentido de uma avaliação desses impactes, tendo sido tendência neste processo a quantificação das consequências ambientais, nas possíveis localização do NAL. As análises ambientais que estiveram na base dos momentos mais controversos deste processo intentaram, assim, grosso modo, na redução desses impactos a uma medida que se mostrasse capaz de permitir a comparabilidade de duas localizações em comparação, numa tentativa, tal como Tietenberg e Lewis (2011) referem, de otimização da decisão.

Se atentarmos nos primeiros estudos realizados, e que reportam ao arranque do processo de decisão, realizados em 1972 pelo consórcio Luso-alemão SARC e HNTB, importa mencionar que esses começaram por privilegiar uma análise que assentou na avaliação das condições operacionais do aeroporto, investindo, para isso, na consideração de fatores físicos, como os requisitos do terreno, condições de segurança, incluindo também fatores económicos para as cinco localizações consideradas inicialmente neste processo. Ao longo do tempo, no entanto, novas dimensões de análise se foram somando ao acervo de estudos NAL, sendo que cada uma das dimensões consideradas e sujeitas a análise ao longo deste processo de decisão beneficiou de desenvolvimentos técnicos ao longo das várias décadas que ocupou este processo de decisão.

A partir de 1982 a análise custo-benefício (ACB) passa a figurar como recurso auxiliar da decisão no âmbito do NAL, com o estudo realizado pela TAMS-Profabril. Esta análise, embora dando continuidade aos pressupostos dos estudos precedentes, incidiu na avaliação de questões operacionais, de engenharia e na análise da questão ambiental, reportando os resultados da ACB no âmbito da decisão nos seguintes termos: custo de construção e desenvolvimento; efeitos das condições meteorológicas nas operações a efetuar; custos de transporte terrestres e de novas infraestruturas; custos do movimento aéreo; custos de manutenção; tendo ainda considerados os efeitos no desenvolvimento regional.

Já em 1999, o estudo realizado pela Aéroports de Paris apresentou um plano metodológico estruturado por fases, reduzindo as variáveis distintas em análise a uma métrica que se mostrasse capaz de auxiliar a decisão: procura um sítio capaz albergar duas pistas independentes; avalia o impacto sobre o ambiente; sintetiza estes conhecimentos e hierarquiza as localizações possíveis. Mais concretamente, o método usado é o método ADP que sintetiza o conhecimento fragmentário e, por definição, múltiplo, através de uma valorização numérica de um sítio, proveniente de uma agregação das valorizações obtidas para cada critério. Assim, cada critério é objeto de uma quantificação e de uma tradução numa nota que varia de 0% a 100% do número de pontos (ADP-PRET, 1999: 17 e ss.). Esse estudo, encomendado para comparar a Ota e Rio Frio, viu os seus resultados tornados públicos numa altura em que a decisão estaria já tomada a

favor da Ota em virtude dos resultados apurados nas avaliações de impacto ambiental acima descritas e que reportam ao final da década de 1990. A decisão acabou por basear-se nos estudos EPIA, bastantes criticados, razão pela qual se insistiu na necessidade de realizar estudos complementares cujos resultados fossem capazes de fundamentar devidamente a decisão, designadamente estudos geológicos, geomorfológicos e, mais concretamente, sobre os recursos hídricos subterrâneos.

Em debate parlamentar sobre esta matéria, foram ainda vários os partidos a elencar várias lacunas desta avaliação: não utilização sistemática das fontes de informação disponíveis; análise demasiado genérica dos descritores, subvalorizando as especificidades e as problemáticas territoriais de cada localização; ausência de uma perspetiva integradora dos diferentes descritores, que revelavam uma fraca organização/sistematização de algumas áreas de estudo, dificultando uma leitura coerente e inequívoca das mesmas e indispensável para apoiar tecnicamente as fases subsequentes do processo de avaliação, nomeadamente: Análise de Risco, Análise do Risco de Colisão de Aves com Aeronaves, Avaliação das Consequências da Revisão dos Instrumentos de Planeamento, Monitorização da Adesão das Comunidades Locais, Articulação Ruído/Planeamento e Uso do Solo. Apesar das várias avaliações críticas ao estudo efetuado, a Ota foi até meados da década seguinte considerada a localização onde o NAL viria a ser construído.

Por volta de 2007 reabre-se uma nova fase controversa neste processo e que enquadra a escolha de localização do empreendimento entre a Ota e Alcochete, momento e em que a ACB passou a dominar o processo de decisão. São três os estudos centrais a considerar nesta fase da controvérsia: o estudo da CIP e consequente estudo do LNEC e um terceiro estudo também reportando a esta fase que diz respeito à análise da ACP relativo à opção Portela+1.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Referindo-se à opção que dava conta da manutenção do Aeroporto da Portela e construção de outro numa das localizações Alcochete ou Montijo, o estudo investiu na ACB que privilegiou a análise dos seguintes pressupostos: 1) Valor económico do investimento propriamente dito; 2) Os investimentos associados às acessibilidades que a infraestrutura acarreta; 3) O valor das externalidades negativas sobre os passageiros nas acessibilidades ao aeroporto; 4) Estimativa dos custos ambientais (emissões de CO₂); 5) O impacto sobre o ordenamento do território; 6) As externalidades que pode produzir sobre os principais parceiros aeroportuários

O único estudo elaborado à margem da decisão governamental com impacto no processo do NAL, o estudo da CIP, foi legitimado pelo Governo, que tomou em consideração as suas conclusões ao suspender a decisão de avançar com o empreendimento na Ota, e solicitando uma nova análise ao LNEC. Importando para a análise os mesmos valores privilegiados pelo estudo CIP, é na análise do LNEC que a questão da ACB e a incomensurabilidade ganham centralidade, sobretudo porque é neste contexto que se avança com a Análise Ambiental Estratégica (AAE), um elemento determinante neste processo.

Coutinho e Partidário (2008: 4) consideram que o sucesso do estudo da CIP e do seu impacto se ficou a dever à sua metodologia inovadora, estruturada a partir da aplicação de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) baseado em bases de dados disponíveis e que publicamente possibilitou a criação de indicadores quantitativos que compararam as várias alternativas em avaliação (Bento *et al.*, 2008). Considerando aqui a centralidade da dimensão ambiental na análise, a metodologia de avaliação ambiental e energética usada pela CIP consistiu no cálculo de emissões e consumo de energia previsíveis para as configurações do sistema em estudo. A comparação de resultados entre as duas configurações permitiu aferir a melhor localização do ponto de vista energético e ambiental. A metodologia adotada - a análise diferencial estratégica - assume-se como diferente da ACB, mas não dispensa a atribuição de “valorizações monetárias às variáveis calculadas”, numa tradução da aplicação do princípio elementar da ACB a esta abordagem metodológica.

É na análise do LNEC que a ACB assume um papel mais destacado. Para o efeito, metodologicamente, o LNEC adotou a realização de uma “avaliação estratégica integrada com uma análise custo-benefício”. O estudo do LNEC apostou para isso na definição de Fatores Críticos de Decisão (FCD)¹⁰⁶, considerados como dimensões fundamentais selecionadas para observação, reflexão e avaliação das questões que foram consideradas como mais relevantes

nomeadamente, sobre o negócio das companhias de aviação e sobre o seu posicionamento estratégico, tendo concluído sobre a opção Portela+Montijo.

¹⁰⁶ Os FCD considerados foram: 1) Segurança, eficiência e capacidade das operações do tráfego aéreo; 2) Sustentabilidade dos recursos naturais e riscos; 3) Conservação da natureza e biodiversidade; 4) Sistema de transportes terrestres e acessibilidades; 5) Ordenamento do território; 6) Competitividade e desenvolvimento económico e social; 7) Avaliação financeira.

para a escolha da localização do NAL. Cada um destes FCD foi estudado por equipas sectoriais num trabalho multidisciplinar, através de critérios de análise a que são associados indicadores descritivos, quantitativos e qualitativos para identificar as tendências, as oportunidades e os riscos de cada uma das localizações, dos quais são escolhidos os considerados explicativos para a análise comparada. Para a avaliação das oportunidades e riscos de cada uma das localizações foi adotada uma métrica genérica, de base comum a todas as equipas – elevado, médio, baixo e nulo. Os resultados da avaliação estratégica foram integrados, destacando riscos e oportunidades (vantagens e desvantagens) sintetizados numa matriz/balança por FCD. Todos os FCD integrados tiveram a mesma importância relativa, sob o argumento de que qualquer ponderação diferente teria em consideração critérios de natureza política. Para a ACB recorreram-se aos indicadores que eram quantificáveis em custos para cada FCD, excluindo-se todos cujo custo estimado e incerteza foi considerada equivalente em ambos os locais (LNEC, 2008).

O relatório do LNEC refere que a complexidade e interdisciplinaridade do estudo que elaborou exigiram uma equipa de natureza interdisciplinar, em permanente interação, com um nível de integração vertical e transversal na análise, nos critérios de avaliação e na coerência dos resultados (LNEC, 2008). No entanto, ao longo do relatório é perceptível que a interdisciplinaridade se centra na integração final dos resultados das várias equipas sectoriais a trabalhar sobre cada FCD, nomeadamente na ACB. Por exemplo, nos critérios de análise de cada FCD prevaleceram análises setoriais, ou seja, os FCD foram desenvolvidos separadamente pelas equipas nos seus estudos sectoriais. Em termos práticos, apenas se procedeu a uma segmentação de um problema complexo, decompondo-o em partes, cada uma delas posteriormente analisada de forma isolada e sem aparente interação entre si, cumprindo, aliás, a tradição que se vinha registando neste processo à medida que se diferentes áreas de análise foram sendo consideradas na avaliação deste processo.

Não resulta clara a definição de cada FCD, nem quais os critérios que presidem a esta definição, o mesmo se aplicando à metodologia global aplicada no estudo. Deste modo, não se integram eventuais diferentes abordagens e perspetivas, nem se confere transparência a uma avaliação de apoio à tomada de decisão.

Além disso, conforme refere o Guia de Boas Práticas da AAE (Partidário, 2007), considera-se desejável que os FCD devam ser objeto de participação pública e, no mínimo, de consulta às entidades com responsabilidade ambiental definidas na legislação, o que também não foi efetuado.

A metodologia resultante permitiu que dentro de cada FCD fossem ainda comparadas as localizações alternativas segundo uma métrica comum, através de uma escala ordinal, permitindo hierarquizar as opções de escolha em estudo. Assumiu-se, portanto, a comparabilidade entre os vários critérios de análise de cada FCD. Os resultados de cada FCD foram depois agregados, e da comparação entre a soma das opções melhor posicionadas por FCD resultou a solução considerada “ótima”.

Deste modo, reafirma-se a ausência de uma análise integrada dos vários FCD ou critérios de análise por opção de escolha, tornando explícita, dentro de cada opção, qual a matriz de impactes, a partir da qual se poderia proceder à sua comparação e eventual hierarquização. Desenhar a matriz de impactes dentro de cada opção, mesmo sem a exigência de pormenor envolvido num Estudo de Impacte Ambiental tendo em conta de que se trata de uma avaliação de âmbito estratégico, permite identificar como cada opção se comporta no conjunto dos critérios de análise. Ficariam também melhor clarificados os *trade-offs* entre impactes dentro de cada opção e entre opções, conferindo transparência ao método e resultados, possibilitando ainda atingir um compromisso técnico para a agregação e hierarquização, ganhando-se em transparência. E poder-se-ia melhor concretizar o que é essencial em AAE, conforme refere o Guia (Partidário, 2007), ajudando a refletir sobre as oportunidades e riscos, no futuro, de optar por determinadas direções de desenvolvimento.

Além da reduzida transparência da metodologia global utilizada, a opção por não efetuar uma ponderação entre FCD implica assumir uma relação de *trade-offs* de 1:1, ou seja, pressupõe a total substituíbilidade entre FCD, apesar de estes serem de natureza muito diferente. Em particular, considera-se a possibilidade de substituição ou compensação total da perda da componente ambiental, inserindo-se, portanto, dentro da perspetiva da sustentabilidade “fraca”. Para um estudo que avalia decisões estratégicas e parte, assim, de um

conjunto de pressupostos, não é justificável que a recusa de atribuir critérios de ponderação, entendidos como coeficientes de importância e não de *trade-offs*, eliminando a substituição ou compensação total entre FCD (Munda, 2008), seja omissa do estudo “técnico” com o argumento de que é uma decisão política.

Importa ainda referir a adoção de juízos de valor implícitos e não justificados na própria avaliação, como a consideração da infraestrutura como “vital” para o país sem outra concretização. Além disso, na análise efetuada é adotado um modelo de aeroporto à luz do conceito da cidade aeroportuária, em concordância com critérios de competitividade e de desenvolvimento económico e social assumidos pelo LNEC. Desenvolveram-se ainda cenários prospetivos que têm em conta o crescimento do tráfego aéreo, a organização das redes no transporte aéreo e diferentes trajetórias da economia portuguesa no longo prazo, sendo do cruzamento destas “incertezas internas e no interface com o exterior” que se adotam dois cenários contrastados, cada um mais ou menos ajustável às características das localizações em estudo. Estas características foram logo definidas no início do RA, onde se refere claramente as diferenças nas localizações em acolher o modelo de cidade aeroportuária, o que confere à localização CTA adequação ao cenário 1 e 2 e à localização Ota apenas ao cenário 2.

É através destes pressupostos que o LNEC lida com as incertezas na informação, procurando, por esta via, atingir uma solução “ótima”. No entanto, tratando-se de um assunto complexo, marcado pela incerteza e valores em conflito, seria recomendável, mais do que obter soluções “ótimas”, procurar soluções de compromisso técnico e social, através da interdisciplinaridade e do envolvimento dos decisores e da sociedade na definição destes mesmos pressupostos (Munda, 2008).

Ao longo da avaliação de cada FCD e nas metodologias setoriais adotadas, mais pressupostos e “incertezas” são assumidas pelas respetivas equipas, em especial nos FCD mais dependentes de cenários prospetivos, como é o caso do relacionado com a competitividade e desenvolvimento económico e social, ou mesmo com definições de base política (cenários, perspectivas desenvolvimento, etc.).

A consideração da incomensurabilidade a propósito da avaliação do LNEC teria implicado neste processo uma efetiva articulação de mecanismos de avaliação multicritério, que se revelassem capazes de reconhecer e valorizar a incomensurabilidade de valores, fazendo dialogar as diferentes abordagens disciplinares consideradas na análise.

Não podem deixar de ser referidas as assimetrias de poder entre diferentes grupos sociais e a sua capacidade, também ela assimétrica, para estruturar os termos do debate público e a própria decisão. O estudo da CIP não só quebrou a lógica de poder no historial do processo, como parece ter influenciado as dimensões a ser escrutinadas pela ACB, designadamente no estudo que se sucedeu a cargo do LNEC. A ACB, ao contrário do que afirmam os seus defensores, não paira acima das disputas políticas entre interesses contraditórios (Costa e Rodrigues, 2008), é determinada por relações de poder.

A consideração da incomensurabilidade, a ter sido possível neste processo, constituir-se-ia assim um momento crucial para desenvolver um padrão de imaginação política capaz de pensar coletivamente outros arranjos institucionais com capacidade para reduzir ou até eliminar o nível de conflito entre os diferentes valores presentes no espaço público (Nussbaum, 2000; Costa e Rodrigues, 2008).

5.2 Da participação pública à incomensurabilidade social

Retomamos neste ponto a importância do envolvimento do público em contextos complexos de decisão e a reclamada necessidade do envolvimento alargado de atores implicados nesses processos por forma a enquadrar, reconhecer e valorizar a incomensurabilidade de valores aqui mobilizados (Munda, 2008). Para isso, tais processos implicam o recurso a mecanismos que se mostrem capazes de dar espaço à expressão da potencial pluralidade de linguagens de avaliação, que reflitam os valores e as perspetivas que cada grupo apresenta face às opções em decisão (Costa e Rodrigues, 2008), contribuindo para a democratização das decisões (Jasanoff, 2012).

Considerando os dois momentos da controvérsia em que se disputa a localização entre duas localizações alternativas deparamo-nos com os dois momentos de consulta pública no âmbito deste processo.

A decisão, em 1999, de avançar com uma consulta sobre a avaliação dos impactes ambientais entre a Ota e Rio Frio – que embora recomendável não era obrigatória – ficou a dever-se à dimensão do NAL e suas implicações ambientais. Este processo de Consulta do Público foi aberto por um período de 40 dias úteis e incidiu sobre os EPIA relativos às duas localizações alternativas, relatórios disponibilizados para consulta nas localidades envolvidas e localidades adjacentes.¹⁰⁷ A Consulta do Público compreendeu ainda duas Audiências Públicas, em Alenquer e em Pinhal Novo, nas quais se registou a participação de cerca de duas centenas de cidadãos/ãs, e duas Sessões de Trabalho destinadas aos autarcas das áreas geográficas correspondentes às duas alternativas de localização do NAL. No âmbito desta Consulta foram analisados 55 pareceres, enviados por Associações de Defesa do Ambiente, Associações Locais, Autarquias, Particulares, Empresas, Instituições da Administração Central, Regional ou Local, Associações Profissionais, Empresas e Universidades e, ainda, um abaixo-assinado que reuniu um total de 363 assinaturas, proveniente da localidade do Camarnal.

A análise deste processo permite verificar que tanto na Ota como em Rio Frio foram apresentados aspetos favoráveis e desfavoráveis, não se destacando uma preferência clara por parte dos atores envolvidos. De entre as questões mais reiteradas nesta iniciativa esteve a não consideração da Portela como opção zero, assim como o facto de Ota e Rio Frio não terem sido comparadas entre si. Foi também notado que na localização escolhida iria aumentar a pressão urbanística e habitacional, potenciando um crescimento desordenado e levando a uma degradação da qualidade de vida nessas localidades se não se

¹⁰⁷ A divulgação desta consulta foi feita por meio de afixação de Editais nas Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia e da publicação de informação disponível para consulta técnicos em vários jornais nacionais e locais. Para além disso, foi ainda feita divulgação na internet, designadamente na “homepage” do IPAMB e DGA. A divulgação contou ainda com notas de imprensa proferidas em várias rádios locais e, como meio auxiliar de divulgação, foi distribuído às populações afetadas o folheto “Participação Pública n.º 203”.

acautelassem as medidas adequadas, nomeadamente ao nível do planeamento regional, refletindo preocupações dos habitantes locais.

Todos estes elementos do processo, quer a nível de estudos quer de participação pública, tornam evidente que a decisão entre a Ota e Rio Frio, não foi uma decisão consensual. Tal como acima referido, a própria CAIA concluíra que os Estudos EPIA não seriam suficientes para fundamentar a decisão, sendo necessário proceder a estudos mais aprofundados e a consulta pública, sabendo, na altura, que o Governo havia optado por avançar com a decisão de localizar o NAL na Ota.

Tendo-se mantido a decisão pela Ota, é em 2008, no contexto de uma segunda fase da controvérsia, que emerge um novo momento de consulta pública, desta vez relativo à consulta institucional e pública do Relatório Ambiental que resultou da análise do LNEC, e que decorreu por cerca de 30 dias. De acordo com o relatório da consulta, foram recebidos um total de 56 contributos, 28 pareceres de entidades e 28 participações da consulta pública, com destaque para a administração local e os particulares e tendo maior incidência nas áreas de Conservação da Natureza (39%), Recursos Naturais (38%), Contexto de Decisão e Objeto de Avaliação (38%), Metodologia de Análise (34%) e Comunidades Locais (34%). Decorre deste procedimento o Relatório Ambiental (RA), o qual “corresponde no essencial aos conteúdos” do estudo desenvolvido pelo LNEC de comparação entre as duas localizações e “alterados sempre que se justificou, pelos resultados da consulta institucional e pública”. Cumprindo o expresso no regime de AAE, este relatório acabou por ser tratado como um “relatório de natureza técnica”, tendo sido destacado do relatório da consulta pública e institucional. Esta última é remetida para o final do processo de Avaliação Ambiental e da Declaração Ambiental, documento que será ratificado pelo Governo e corresponde, portanto, ao momento da tomada de decisão política.

Este processo permite perceber a segregação entre as componentes ditas de “natureza técnica”, os procedimentos de decisão política e a participação pública com as suas várias perspetivas e eventuais conflitos de valores. Compromete-se, desta maneira, o que Munda (2008) designa por compromisso social, e que

considera necessário à garantia da qualidade do processo de decisão, o qual poderia ser obtido através de “extended peer communities” (Funtowicz e Ravetz, 2003) que juntam cientistas, decisores e sociedade para responder a conflitos de valores e “dilemas morais” (Kiker *et al.*, 2005). Na prática, a segregação a que nos referimos confere à equipa técnica, neste caso do LNEC, a capacidade de assumir pressupostos e planear cenários que vão condicionar os resultados e influenciar a tomada de decisão, apesar destes se apresentarem repletos de incerteza, juízos de valor, de capacidade residual na redução da complexidade do processo de decisão, que era pretendia. Ainda no contexto do segundo momento controverso, refira-se, a título de exemplo, a fase metodológica de definição dos FCD, momento fundamental de informação ao processo de planeamento e programação, assegurando o envolvimento de todos os agentes relevantes e o nível de pormenorização a realizar em AAE através dos respetivos critérios de análise (Partidário, 2007). Explicita, ainda a nota introdutória do RA, a propósito deste processo de envolvimento que foi efetuada uma consulta institucional quanto ao âmbito e alcance da avaliação ambiental, como exige o regime legal, tendo todas as entidades respondido que os fatores críticos para a decisão (FCD) eram suficientes para a avaliação ambiental. No entanto, esta consulta foi efetuada já após os FCD e respetivos critérios de análise estarem definidos, o estudo que serviu de base ao RA estar concluído, bem como os seus resultados estarem já publicados e terem sido preliminarmente aceites pelo Governo. Deste modo, o contributo destas entidades dificilmente poderia ter influenciado a determinação desses FCD.

Concluiu-se ainda que estas formas de envolvimento alargado do público, designadamente através de mecanismos formais de consulta não se equipararam a processos de participação, cujo envolvimento, à partida, implicaria um reflexo na decisão. Neste sentido, a consulta por si só apresenta debilidades que não podem ser aqui ignoradas, designadamente o facto de não ser estruturada de forma a poder captar contributos de forma explícita e orientada para os valores defendidos pelos que são auscultados, além de não permitir que as perceções e escolhas do público influenciem de forma efetiva as decisões (Arnstein, 1969; Webler e Tuler, 2002; Rowe e Frewer, 2004 e 2005).

6. Conclusões

Uma grande infraestrutura pública como um aeroporto, representando uma oportunidade de reorganização territorial do país, bem como um avultado investimento financeiro, deveria corresponder a um processo de particular exigência na qualidade da decisão, da sua robustez técnica e social. O longo processo de decisão em torno da localização do Novo Aeroporto de Lisboa mostrou-se um caso particularmente relevante para a análise destes processos. Não só exemplifica a importância dos estudos de controvérsias como instrumentos de análise dos processos de decisão pública, neste caso exponenciado pela sua duração, como reflete as tensões na relação entre o processo de decisão político, técnico e a intervenção cidadã.

Ao longo do processo de decisão várias foram as localizações consideradas como opção para a construção do NAL, e vários foram os estudos realizados para a análise da opção a escolher. A mudança de condições reflete, por um lado, a evolução técnica associada a estes processos, quer de análise técnica, quer na operação aeroportuária e variáveis relevantes. Mas reflete também, por outro lado, a mudança nos pressupostos do processo de decisão, refletindo não só diferentes estratégias políticas, como mudanças no imaginário sociotécnico construído em torno do projeto do NAL. Esta mudança de imaginário sociotécnico, inicialmente desenvolvido em torno de visões do desenvolvimento do país e posteriormente associado à crescente relevância da dimensão ambiental e da sua articulação no projeto de integração europeia, representa também uma mudança nos valores subjacentes a uma grande infraestrutura como o aeroporto.

A análise da evolução da controvérsia permitiu assim concluir que a emergência de diferentes opções, ou mesmo as decisões eventualmente tomadas, não se baseiam simplesmente numa aritmética do processo de análise técnico, frequentemente contraditório. Se o projeto era já complexo, com grandes elementos de incerteza, desde o seu início, a maior centralidade da dimensão ambiental veio evidenciar a importância da identificação de uma forma pluralista das dimensões e valores em causa neste processo. Existem claramente pressupostos técnicos que os estudos devem assumir, estes não podem

substituir um processo mais alargado de debate, amplamente simbolizado pela construção do imaginário sociotécnico, que implica a definição de critérios de natureza política, mas também cidadã.

Se esta tensão foi evidente ao longo de todo o processo, foi-o particularmente no momento, que se supôs final, de decisão entre a localização na Ota e em Alcochete, através da efetiva delegação da decisão a uma metodologia de análise custo-benefício, assente especificamente na perfeita comensurabilidade entre valores. A análise apresentada torna claro que a incomensurabilidade, quer técnica quer social, domina este processo e não é reconhecida pela ACB. Pelo contrário, mesmo nos mecanismos ao seu dispor para uma incorporação, mesmo que parcial, de confrontos de valores, a análise efetuada recusa-a em nome de um modelo de racionalidade supostamente neutro. A interdisciplinaridade é-o essencialmente *a posteriori* e a ponderação de valores é inexistente. É assim claro que a abordagem adotada corresponde a um modelo monista que muito tem vindo a ser criticado, em contraponto a abordagens pluralistas, em que a incomensurabilidade entre valores é assumida *a priori*.

Neste contexto, poderia o processo de decisão político, tendo por base tais estudos, ser ainda influenciado por processos de participação cidadã, de carácter mais ou menos deliberativo. No entanto, os processos de consulta pública, impostos no âmbito da legislação ambiental de origem comunitária, mantêm um carácter consultivo de limitado impacto no processo de decisão, característico de uma epistemologia cívica pouco transparente e participativa.

A análise da controvérsia em torno da localização do Novo Aeroporto de Lisboa mostra assim que os cidadãos têm um poder muito limitado de alterar a delegação da decisão a técnicos e a políticos, e de dar voz aos valores centrais para a construção de um imaginário efetivamente coletivo.

Referências Bibliográficas

ADP – Aéroports de Paris – PRET – Profabril Engenharia de Transportes (1999), *Novo Aeroporto Internacional. Relatório para a preparação de uma proposta de escolha do local*, Lisboa: NAER.

- Álvarez, Manuel; Moreno, Ana; Mataix, Carlos (2012), “The analytic hierarchy process to support decision-making processes in infrastructure projects with social impact”, *Total Quality Management*, iFirst, 1-11. Acedido em: <http://dx.doi.org/10.1080/14783363.2012.669561>.
- ANA- Aeroportos de Navegação Aérea (1994), *Novo Aeroporto de Lisboa - NAL. Estudos de Localização*. Lisboa: Direção de Estudos Aeroportuários.
- Arnstein, Sherry (1969) “A Ladder of Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.
- Arrow, Kenneth J.; Cropper, Maureen L.; Eads, George C.; Hahn, Robert W.; Lave, Lester B.; No11, Roger G.; Portney, Paul R.; Russell, Milton; Schmalensee, Richard; Smith, V. Kerry; Stavins, Robert N. (1996), Is there a role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation?, *Science*, 272, 221-222.
- Bäckstrand, Karen (2003), “Civic Science for Sustainability: Reframing the Role of Experts, Policy-Makers and Citizens in Environmental Governance”, *Global Environmental Politics*, 3(4): 24-41.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: towards a new modernity*. Londres: Sage.
- Bento, Sérgio; Pinho, Raquel; Coutinho, Miguel; Borrego, Carlos (2008), “SIG na avaliação de alternativas para a localização do Novo Aeroporto de Lisboa”, in *Actas do X Encontro de Utilizadores de Informação Geográfica*. Oeiras: Associação de Utilizadores de Informação Geográfica, 547-557.
- Bransford, John D.; Brown, Ann L.; Cocking, Rodney R. (Eds.) (2000). *How people learn: Brain, mind, experience, and school: Expanded edition*. Washington, DC: National Academy Press.
- Bruzeliuss, Nils; Flyvberg, Burt; Rothengatter, Werner (2002), “Big decisions, big risks. Improving accountability in megaprojects”, *Transport Policy*, 9, 143-154.
- Callon, Michel (1998), *The Laws of the Markets*. Londres: Blackwell Publishers.

- Callon, Michel; Lascoumes, Pierre; Barthe, Yannik (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Coutinho, Miguel; Partidário, Maria do Rosário (2008), “História de um processo de decisão: o novo aeroporto de Lisboa”, paper apresentado na CNAI’08|3ª, Conferência Nacional de Impactes. Beja, 22 a 24 de outubro.
- Costa, Ana C.; Rodrigues, João (2008), “O nexó comensurabilidade-mercadorização e as limitações da análise custo-benefício como guia para a ação dos poderes públicos”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 83, 141-163.
- Del Sesto, Steven L. (1983), “Uses of knowledge and values in technical controversies: the case of nuclear 1983 reactor safety in the US”, *Social Studies of Sciences*, 13, 395-416.
- Desrosières, Alain (2008), *Pour une sociologie historique de la quantification. L’Argument statistique I*. Paris: Presses de l’Ecole des Mines.
- Espeland, Wendy Nelson; Stevens, Mitchell L. (1998), “Commensuration as a Social Process”, *Annual Review of Sociology*, 24, 313-343.
- Fairclough, Norman (2010), *Critical discourses analysis: The critical Study of Language*. Londres: Pearson.
- Frick, Karen T. (2008), “The Cost of Technological Sublime: Daring ingenuity and the new San Francisco-Oakland and Bay bridge”, in Hugo Priemus, Bent Flyvbjerg e Bert van Wee, *Decision-Making on Mega-Projects. Cost Benefit analysis, Planning and Innovation*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 239-262.
- Funtowicz, Silvio; Ravetz, Jerome (1991), “A new scientific methodology for global environmental issues”, in Robert Costanza (ed.), *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*. New York, Columbia University Press, 137-152.
- Furlong, Kathryn (2010) “Small technologies, big change: Rethinking infrastructure through STS and geography”, *Progress in Human Geography*, 1-23.

- Giere, Ronald N. (1987), "Controversies involving science and technology: a theoretical perspective", in T. H. Engelhardt e A. Caplan (orgs.), *Scientific controversies*. Londres, Cambridge University Press, 121-50.
- Gonçalves, Maria Eduarda (2002), "Implementation of EIA directives in Portugal How changes in civic culture are challenging political and administrative practice", *Environmental Impact Assessment Review*, 22, 249-269.
- Gonçalves, Maria Eduarda (Coord.); Delicado, Ana; Bastos, Cristiana; Raposo, Hélder; Domingues, Mafalda (2007), *Os portugueses e os novos riscos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Henriques, Mendo Castro (coord.) (2007), *O Erro da Ota e o futuro de Portugal*. Lisboa: Tribuna Histórica.
- Hines, Pamela (2001), "The dynamics of scientific controversies" *AgBioForum*, 4(3&4), 186-193. Available on <http://www.agbioforum.org>.
- Irwin, Alan (1995) *Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development*. London: Routledge.
- Jasanoff, Sheila (1990), *The fifth branch: Science advisers as policymakers*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Jasanoff, Sheila (2007), *Designs of Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Jasanoff, Sheila; Kim, Sang-Hyun (2009), "Containing the Atom: Sociotechnical Imaginaries and Nuclear Power in the United States and South Korea," *Minerva*, 47, 119-146.
- Jasanoff, Sheila (2012), *Science and Public Reason*. Oxon: Routledge
- Jasanoff, Sheila; Kim, Sang-Hyun (2013), "Sociotechnical Imaginaries and National Energy Policies", *Science as Culture*, 22(2), 189-196.
- Jessop, B (2009), "Cultural Political Economy and Critical Political Studies", *Critical Political Studies*, 3(3-4), 336-356.
- Kiker, Gregory A.; Bridges, Todd S.; Varghese, Arun, Seager, Thomas P.; Linkov, Igor (2005), "Application of Multicriteria Decision Analysis in

- Environmental Decision Making”, *Integrated Environmental Assessment and Management*, 1 (2), 95–108.
- Konopásek, Zdenek; Stockelova, Tereza; Zamykalová, Lenka (2008), “Making Pure Science and Pure Politics”, *Science, Technology & Human Values*, 33(4), 529-553.
- Latour, Bruno (2003), *We Have Never Been Modern*. Harvard/Massachusetts: Harvard University Press.
- Latour, Bruno (2004), *Politics of Nature. How to bring sciences into democracy*. Harvard: Harvard University Press.
- Layard, Richard; Glaister, Stephen (1994), “Introduction”, in R. Layard; S. Glaister (orgs.), *Cost-Benefit Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-58.
- Levidow, Les; Papaioannou, Theo (2013), “State imaginaries of the public good: Shaping UK innovation priorities for bioenergy”, *Environmental Science and Policy*, 30, 36-49.
- Lockhart, Charles (2001), “Controversy in Environment Policy: Conflicting Policy Means or Rival Ends?”, *Science, Technology & Human Values*, 26(3), 259-277.
- LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil (2008), *Estudo para análise técnica comparada das alternativas de localização do novo aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete. 2ª Fase - Avaliação comparada das duas localizações*. Relatório 2/2008 – DT. Lisboa: I&D Transportes.
- Mazur, Allan (1973), “Dispute between experts”, *Minerva*, XI (2), 245-9.
- Mazur, Allan (1981), *The dynamics of technical controversy*. Washington, Communication Press Inc.
- Mather, Henry S. (2002), “Law and incommensurability”, *McGill Law Journal*, 47, 345-388.
- McDonald, James (2012), “I agree, but...: Finding alternatives to controversial projects through public deliberation”, in Christian Kock e Lisa S. Villadsen

- (Eds.), *Rethorical Citizenship and Public in Deliberation*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 199-217.
- McMullin, Ernan (1987), "Scientific controversy and its termination", in Tristram H. Engelhardt e Arthur Caplan (orgs.), *Scientific controversies*. Londres: Cambridge University Press, 49-91.
- Ministério das Comunicações (1972), *Estudo de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa*. Lisboa: Gabinete do Novo Aeroporto de Lisboa.
- Munda, Giuseppe (2008), *Social Multi-Criteria Evaluation for a Sustainable Economy*. Berlin: Springer.
- Nelkin, Dorothy (1971), "Scientists in an environmental controversy", *Social Studies of Science*, 1, 245-261.
- Nelkin, Dorothy (1975), "The political impact of technical Expertise", *Social Studies of Science*, 5, 35-54.
- Nelkin, Dorothy (1984), *Controversy: politics of technical decisions*. Londres: Sage Publications Ltd.
- Nussbaum, Martha (2000), "The cost of tragedy: some moral limits of cost-benefit analysis", *Journal of Legal Studies*, 29, 1005-1036.
- O'Neill, John (2007), *Markets, Deliberation and Environment*. Londres: Routledge.
- Partidário, Maria Rosário (2007), *Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas*. Amadora: Agência Portuguesa do Ambiente.
- Radin, Margaret (2001), *Contested Commodities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Richardson, Henry (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2004) "Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda", *Science, Technology, & Human Values*, 29 (4), 512-556

- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2005) "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology and Human Values*, 29 (1), 88-121.
- Sen, Amartya (2000), "The Discipline of Cost-Benefit Analysis", *Journal of Legal Studies*, 29(2), 873-912.
- Sunstein Cass R. (1994), "Incommensurability and valuation in law", *Michigan Law Review*, 22, 779-861.
- Sunstein, Cass R. (1997), "Incommensurability and Valuation in Law", in *Free Markets and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Szyliowicz, Joseph S.; Goetz, Andrew R. (1995), "Getting realistic about megaproject planning: The case of the new Denver International Airport", *Policy Sciences*, 28, 347-367.
- Tietenberg, Tom; Lewis, Lynne (2011), *Environmental and Natural Resources Economics*. New Jersey: Prentice Hall.
- Van Eemeren, Frans; Garssen, Bart (2008), *Controversy and Confrontation. Relating controversy analysis with argumentation theory*. Amsterdão: John Benjamin Publishing Company.
- Velho, Lea; Velho, Paulo (2002), "A controvérsia sobre o uso de alimentação alternativa no combate à subnutrição no Brasil", *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, 9(1):125-57.
- Vreeker, Ron; Nijkamp, Peter; Ter Welle, Chris (2002), "A multicriteria decision support methodology for evaluating airport expansion plans", *Transportation Research Part D*, 7, 27-47.
- Webler, Thomas; Tuler, Seth (2002) "Unlocking the puzzle of public participation", *Bulletin of Science, Technology & Society*, 22(3), 179-189.
- Wiggins, David (1997), "Incommensurability: Four Proposals," in Ruth Chang (ed.), *Incommensurability, Incomparability, and Practical Reason*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 52-66.
- Wynne, Brian; Felt, Ulrike (2007), *Taking European Knowledge Society Seriously*. Chair and Rapporteur, Expert Group on Science and

Governance. Brussels: European Commission D-G Research, Science
Economy and Society Directorate.

Capítulo 7

Notas conclusivas

Este projeto assumiu como principal objetivo proporcionar uma compreensão mais adequada do modo como dispositivos de apoio à tomada de decisão pública abordam as questões da incomensurabilidade em situações de incerteza normativa e epistémica. Propôs-se, não propor um modelo formal de tomada de decisão susceptível de ser utilizado em controvérsias sociotécnicas, mas antes, assinalar algumas das características de dispositivos (instrumentos e procedimentos) mais adequados para ajudar a transformar a incomensurabilidade numa oportunidade de debate democrático a respeito dos objetivos da ação pública e dos respetivos meios.

Nestas notas conclusivas, a desenvolver em capítulo a incluir no livro *Valores em conflito: Megaprojetos, ambiente e território*, sintetizam-se os principais resultados da investigação e traduzem-se esses resultados em indicações acerca das características dos dispositivos acima referidas.

Megaprojetos, como barragens e aeroportos, mas também linhas de caminho-de-ferro e de transporte de energia, encontram-se hoje entre os mais contestados objetos de política pública. Esses projetos, muitas vezes promovidos a partir de imaginários sociotécnicos de desenvolvimento modernista e cosmopolita associados à ideia de bem público estatal, são cada vez mais confrontados com oposições, quer das populações afetadas das áreas onde os projetos têm maior impacto, quer de movimentos sociais ambientalistas e de defesa do património.

As controvérsias públicas em torno destes projetos fazem emergir no espaço público, não só diferentes interesses, valorações diversas dos custos e benefícios desses projetos, e perspectivas divergentes acerca do que é importante e deve ser considerado um custo ou um benefício, como concepções opostas acerca da relação legítima entre valores em confronto.

Uma característica das controvérsias públicas da atualidade é a hegemonia de

juízos valorativos decisivos enquadrados por uma linguagem e critérios sociotécnicos e político-burocráticos supostamente factuais a que estão associados procedimentos supostamente racionais de tomada de decisão, como a análise custo-benefício e o procedimento EIA.

Estes procedimentos decorrem do entendimento predominante da política como arte da negociação e de uma conceção individualista da tomada de decisão pública que assume as preferências individuais, ou os fins da ação política, como “dados” fechados ao escrutínio e à deliberação, concentrando-se exclusivamente na determinação dos meios que melhor servem esses fins “fixos”. Crucial nesta conceção de tomada de decisão pública é o pressuposto de que todos os custos e todos os benefícios podem ser comensurados de forma não problemática, por forma a obter valores agregados das alternativas de escolha que possibilitem as comparações entre alternativas e, portanto, as próprias escolhas, ou a determinação de valores que permitam “compensar” valores perdidos ou custos incorridos por determinados grupos ou indivíduos afetados pelos projetos.

Nesta perspetiva, as resistências à comensuração e aos *trade-offs*, estariam relacionadas com “convicções”, crenças, valorações subjetivas, ou estados emocionais, que obstaculizam a racionalidade.

A investigação realizada neste projeto enfatiza, em alternativa, a realidade de formas plurais de valoração. Em particular no que respeita à natureza identificamos valorações da natureza “como bem económico”, como um recurso para a produção, ou como “bem público”, a par de modos públicos legítimos de valorar a natureza, também eles plurais.

Como vimos no capítulo 1, a natureza pode ser valorada na esfera pública como “património”, ou como expressão de um “estado selvagem”, ou como um “lugar de renome”. Todos são modos públicos legítimos de valoração que envolvem objetivações do valor gerais e acordadas, baseadas em conhecimento codificado e mesmo julgamento pericial.

Desta forma, identificamos no capítulo 1 um primeiro tipo de problema de incomensurabilidade em termos de *incomensurabilidade de ordem*, isto é, uma situação crítica em que existe dificuldade em acordar no espaço público o critério de comensuração que é pertinente para testar a legitimidade de uma

decisão ou ação. Em caso de confronto com o problema de incomensurabilidade de ordem, as disputas e as controvérsias envolvem desacordo quanto ao modo de comensurar, mas não quanto à possibilidade ou necessidade de comensurar.

No entanto, como também vimos no capítulo 1, este não é o único tipo de incomensurabilidade com que nos confrontamos quando observamos conflitos ambientais. De facto, um problema de incomensurabilidade, diverso do que designamos por incomensurabilidade de ordem, é suscitado, por exemplo, por alegações quanto ao ambiente como *habitat* humano.

O ambiente habitado é o ambiente de que nos apropriamos, forjando laços íntimos com seres humanos e não humanos aí existentes. O ambiente habitado é *parte constitutiva da pessoa*. Afetado o habitat, as consequências recaem diretamente sobre o habitante. Contudo, de um ponto de vista externo, o ambiente habitado pode ser apenas um ambiente “natural”, até mesmo uma “selva”.

A experiência de *habitar* é baseada numa relação de proximidade com o ambiente que resiste à comensuração porque, através da habitação, as coisas e as pessoas são constituídas como particulares espaço-temporais. Esta relação é crucial para (ou “constitutiva” da) “consistência” da pessoa.

Ao estudar conflitos de valoração ambiental respeitantes a decisões públicas com impacto no ambiente, ou compensações por danos ambientais, confrontamo-nos constantemente, como vimos nos casos da barragem de Foz Tua e no aeroporto de Malpensa, com atribuições de valor baseadas neste tipo de relação com o ambiente. Confrontamo-nos permanentemente com problemas de *incomensurabilidade radical ou constitutiva*.

Os seres e objetos que compõem o habitat são passíveis de valoração de uma forma que exclui a comensuração, uma vez que a comensuração implicaria considerar as pessoas, os objetos e outras entidades do ambiente como separadas de si e “equivalentes” a outras. É possível, apesar disso, comensurá-las, mas tal comensuração seria desprovida de significado de um ponto de vista do habitat. Podemos comensurar as entidades familiares a que estamos apegados, trocar mesmo umas pelas outras, pôr nelas um preço ou aceitar uma compensação como um reconhecimento social pela sua perda. Mas isto

decorreria de uma “escolha trágica” que envolve sofrimento. Este sofrimento é sinal de que estamos a sacrificar alguma coisa que valorizamos de um modo que não tem um equivalente real.

Os instrumentos de tomada de decisão são *instituições articuladoras de valores*. Procedimentos como os EIA ou a análise custo benefício promovem claramente um modo particular de lidar com conflitos de valores - o modo negocial, baseado na comensuração e nos *trade-offs*. Em consequência valores menos mercantilizáveis, como, por exemplo, os relacionados com apegos com a natureza e o património tendem a ser ostracizados, ou corrompidos pela negociação.

A marginalização de valores não comensuráveis, e das pessoas e dos grupos sociais que os sustentam, nos processos de tomada de decisão pública, seria inevitável se a comensuração fosse, como sustenta a teoria da decisão racional, um pré-requisito da racionalidade.

Sucede porem que a racionalidade de uma decisão pública não depende de uma comensuração prévia que torne as alternativas de escolhas comparáveis. Na perspetiva pragmatista a deliberação pública “inteligente” não só não dependede uma comensuração que suprima os conflitos de valores, como na realidade pressupõe que a comensuração não é sequer tentada. A deliberação pública parte do reconhecimento dos conflitos de valores e visa ultrapassar esse conflito mediante a reconfiguração dos fins e a reconsideração dos meios de ação.

A incomensurabilidade está sempre presente na deliberação, é precisamente o que desencadeia o processo deliberativo. É uma fonte e uma oportunidade de busca coletiva. A incomensurabilidade pode desempenhar um papel positivo, desde que os esforços dedicados à procura de formas que permitam aos agentes envolvidos ou afetados compreender as linguagens de valoração uns dos outros. O que a deliberação procura não é a comensuração estrita (ou a tradução de todas as linguagens de valoração num idioma comum), mas um domínio – inevitavelmente limitado na extensão da sua validade temporal e espacial - em que o acordo é possível não obstante o reconhecimento de uma diversidade irreduzível.

Na deliberação pública os agentes não entram com preferência preformadas e com meios de ação claramente identificados. A deliberação é um processo comunicativo e criativo, através do qual os agentes escrutinam as suas preferências, examinam os fins da ação coletiva, reconfiguram umas e outros, examinam meios de ação e possivelmente descobrem novas alternativas.

A decisão pública, em questões relacionadas com o ambiente, deveria resultar de um processo de deliberação em que a comunidade dos agentes afetados definisse os fins da ação coletiva através de uma exploração de objetivos desejáveis e de meios possíveis. O processo de deliberação deveria ser aberto à pluralidade de modos de implicação com o ambiente.

Os espaços de deliberação deveriam então ser pensados como espaços “híbridos” que permitem a expressão de uma variedade de linguagens e práticas de valoração, de conhecimentos e de preocupações.

Estes espaços não devem contudo ser concebidos como, e designados de, “neutrais”. As dificuldades de expressão pública de certos modos de valoração devia ser abertamente reconhecida. Condições para ultrapassar esta desigualdade estrutural entre linguagens de valoração deveriam ser criadas.

O espaço de deliberação é um espaço em que devem ter lugar *traduções de linguagens de valoração*, não negociação ou agregação. O objetivo contudo não é definir uma linguagem dominante, mas criar um espaço em que seja possível a compreensão entre uns e outros.

O espaço de deliberação requer portanto a presença de mediadores, isto é, de atores a quem incumbe ajudar a tradução. A ideia de que estes atores deveriam ser de algum modo “neutrais” é equivocada. Os mediadores são cruciais para ajudar a nivelar os desequilíbrios de poder. Tomar em consideração desequilíbrios de poder em linguagens de valoração implica não ser neutral.

A deliberação não deveria almejar à eliminação da incomensurabilidade. De facto, como na abordagem Kuhniana, a incomensurabilidade é um recurso crucial das comunidades de investigação e escolha. Partindo do conflito de valores a deliberação devia ter por objetivo uma “composição” que assegure a compatibilidade e viabilize a ação coletiva.

Se essa composição exigir o sacrifício de uma dimensão valiosa (uma situação trágica nos termos de Nussbaum), reconhecer o sacrifício é o modo de reconhecer como legítimo o valor sacrificado. A composição significa que os atores concordam, através do processo deliberativo e das sucessivas redefinições da situação de tomada de decisão, com uma certa ordem da situação, mas que *retêm diferentes perspectivas de avaliação*, de forma a preservar um potencial retorno da incomensurabilidade mesmo quando é realizada uma aparente comensuração.

Na perspectiva pragmatista de deliberação os fins-em-vista devem manter-se abertos à possibilidade de futuras revisões, o que significa que a ação decorrente da decisão deveria limitar o mais possível consequências irreversíveis.

A partir do momento em que a legitimidade é entendida como justificabilidade assumida num espaço comum de linguagens de valoração plurais, instrumentos como a análise custo-benefício ou a análise multicritério não constituem por si só uma garantia de legitimidade. Estes instrumentos podem equipar o espaço de deliberação. Podem ajudar a tornar visíveis as restrições. Mas não devem determinar o que fazer.

A decisão pública deveria antes apoiar-se em instrumentos que permitem a exploração, a definição e redefinição do enquadramento do problema (o que designamos por definição e revisão dos fins-em-vista); instrumentos que tomem em conta as condições que garantem às pessoas a possibilidade de exercerem as suas capacidades; instrumentos que se preocupem com os efeitos distributivos das decisões; instrumentos ajudem a refletir coletivamente na ambiguidade das experiências e a avaliar as forças e as fraquezas de explicações alternativas.

Esta abordagem implica a exploração de novos caminhos na conceção de instrumentos que ajudem a tomada de decisão coletiva.